

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Le Régime législatif des Colonies françaises

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 13 Février 1912, à 4 heures 1/2.

PAR

V. DUPUICH

BREVETÉ DE L'ÉCOLE COLONIALE

Président : M. PERREAU.

Suffragants { MM. DESCHAMPS, professeur,
TRUCHY, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

4, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1912

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Le Régime législatif des Colonies françaises

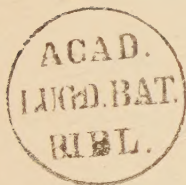
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 13 Février 1912, à 4 heures 1/2.

PAR

V. DUPUICH

BREVETÉ DE L'ÉCOLE COLONIALE



Président : M. PERREAU.

Suffragants { MM. DESCHAMPS, professeur,
TRUCHY, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

4, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1912

BIBLIOGRAPHIE

- Baudoin. *Du pouvoir de légiférer dans les Colonies*. Thèse Paris, 1901.
- Bonnefoy-Sibour. *Le pouvoir législatif aux Colonies*. Thèse Montpellier, 1908.
- Cauwès. *Les Compagnies de colonisation privilégiées. Cours d'économie politique*, 3^e édit., 1893, t. II, p. 77 à 130.
- Chailley-Bert. *La législation qui convient aux Colonies*, 1903.
- Deschamps. *Les Colonies pendant la Révolution*. Thèse Paris.
- Dislère. *Traité de législation coloniale*, 3^e édit., 1907.
- Duchène. *Du régime législatif des Colonies*. Thèse Paris, 1893.
- Duguit et Monnier. *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*.
- Estoublon et Lefébure. *Code de l'Algérie annoté (1896) avec des suppléments annuels*.
- Fuzier Hermann. *Répertoire alphabétique du droit français. Verbis : Colonies et protectorats*.
- A. Girault. *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 3^e édit., 3 vol., 1907-08.
- Isaac. *Constitutions et Senatus-Consultes*, 1887.
- Larcher. *Traité élémentaire de législation algérienne*, 2 vol., nouvelle édition.
- P. Leroy-Beaulieu. *De la colonisation chez les peuples modernes*, 5^e édit., 1902.
- Moreau de Saint-Méry. *Lois et Constitutions des Colonies françaises de l'Amérique sous le Vent*. Paris, 1784, 6 vol.
- Pauliat. *La politique coloniale sous l'ancien régime*, 1885.
- A. Rambaud. *La France coloniale*. 7^e édit., 1895.
- Rougier. *Précis de législation coloniale*, 1895.
- Schefer. *La France moderne et le problème colonial*, 1907.
- Sir John Strachey. *L'Inde*. Traduction Harman, 1894.
- Sumien. *Le régime législatif de l'Algérie*. Thèse, 1895.
- L. Vignon. *L'expansion coloniale de la France*, 1891.
- Wilhem. *Promulgation et exécution des lois coloniales*, 1894.
-



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE RÉGIME LÉGISLATIF

DES COLONIES FRANÇAISES

INTRODUCTION

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

C'est une question des plus complexes que celle du pouvoir de légiférer en matière coloniale. En effet, cette question n'intéresse pas seulement le droit constitutionnel ; elle met en jeu le droit administratif et aussi le droit international.

Elle se rattache d'abord au droit constitutionnel car l'étendue et le mode d'action du pouvoir législatif sont ordinairement réglés par des textes constitutionnels ; il en est ainsi même en matière coloniale ; c'est, en effet, dans les constitutions ou dans les lois organiques dont le caractère n'est pas douteux que se trouvent les principales règles qui ont fixé le pouvoir de légiférer vis-à-vis des colonies.

La question intéresse aussi le droit administratif, à cause des difficultés que soulève l'application des lois métropolitaines dans les possessions d'Outre-mer.

Enfin, le droit international peut lui-même être en jeu, car, parmi les pays possédés, il s'en trouve qui sont autorisés à conserver les lois ou les coutumes antérieures à l'annexion ; d'autre part, les colonies françaises sont voisines des possessions étrangères avec lesquelles elles entretiennent des rapports quotidiens. Il faut tenir compte à ce propos des pouvoirs diplomatiques qui appartiennent aux Gouverneurs. On comprend dès lors l'éventualité de conflits législatifs que seuls puissent résoudre les principes du droit international et surtout du droit international privé.

On voit ainsi que les conditions d'exercice de la puissance législative dans les colonies sont bien plus complexes que dans la métropole, s'y manifestent dans des limites plus indécises et, par suite, demandent à être soigneusement précisées.

Pour traiter ce difficile sujet, nous adoptons la division suivante :

Chap. I^{er}. — Historique du régime législatif des colonies françaises.

Chap. II. — Exposé du régime actuel.

Chap. III. — La situation spéciale de l'Algérie et de la Tunisie.

Chap. IV. — De la représentation parlementaire des colonies.

Chap. V. — Les critiques, les projets de réforme et les indications que donne à cet égard la législation comparée.

CHAPITRE I

HISTORIQUE

L'expansion coloniale de la France qui remonte très loin, a amené de tous temps les Gouvernements à rechercher les moyens de tirer le meilleur parti possible des colonies nouvelles. Jadis, les colonies étaient traitées en pays conquis et considérées comme un objet d'exploitation pour la métropole. Mais, par la suite, cette conception fut abandonnée et les gouvernants préférèrent considérer les colonies comme une prolongation de la patrie. On reconnut alors que tout en étant susceptible de développer la richesse économique de la métropole, la colonie avait des intérêts particuliers auxquels il fallait donner satisfaction — de là le choix entre deux systèmes possibles — l'assimilation ou l'autonomie.

Sous le régime de l'assimilation, une union de plus en plus intime est poursuivie entre le territoire colonial et le territoire métropolitain. Il existe sans doute une solution de continuité entre les différentes parties du territoire, mais elle ne met nullement obstacle à ce que la même loi soit applicable partout. D'ailleurs, la facilité et la rapidité

des moyens de communication diminuent la distance, de telle sorte que la mer n'est plus une ligne de démarcation entre la métropole et les colonies. Dès lors, les différentes parties du territoire doivent être soumises aux mêmes règles et, la législation jugée bonne pour la métropole, doit s'appliquer à la colonie. Cette politique a été en honneur sous la Révolution, et toutes les fois que les idées républicaines ont triomphé en France — depuis 1870 notamment — toutes les lois qui ont accentué la décentralisation dans la métropole ont eu leur contre-coup dans la colonie.

L'autonomie coloniale a été pratiquée surtout par l'Angleterre. Dans cette conception, les colonies sont considérées comme des pays aptes à se gouverner eux-mêmes. La mère-patrie se borne à préparer l'émancipation des colons et à les mettre en état de devenir les citoyens d'une nation indépendante.

Cette conception n'est pas entièrement étrangère à la France, témoin la loi du 13 avril 1833 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1856, qui ont cherché à s'inspirer de la politique d'autonomie. Mais ces tentatives n'ont pas été suivies de succès et elles n'ont pas été renouvelées.

Si l'on veut caractériser les conséquences de l'assujettissement, de l'autonomie et de l'assimilation au point de vue législatif, on voit qu'elles se manifestent par les idées suivantes :

1° Avec le principe d'assujettissement, les colons ne sont pas consultés ; ils ne sont représentés ni au Parlement, ni

dans les Conseils du Gouvernement ; le pouvoir métropolitain leur impose la législation qui paraît la plus conforme à ses propres intérêts. Tel a été longtemps le régime législatif des colonies françaises ;

2° Avec l'autonomie, la condition de la colonie devient meilleure ; elle est dotée d'un Parlement local qui seul a qualité pour édicter des lois. Dès lors, comme la colonie a une législation qui se suffit à elle-même, elle n'est pas représentée au Parlement métropolitain ;

3° Enfin, lorsque la politique suivie est celle de l'assimilation, toutes les parties du territoire, sans distinction entre la métropole et les possessions d'outre-mer, sont régies par la même législation. Les colonies ont alors au Parlement des représentants qui participent à la confection des lois de la même manière que ceux de la métropole. C'est le système actuellement suivi en France pour le groupe des anciennes colonies. Mais il n'en a pas été ainsi à toutes les périodes de notre histoire coloniale (1).

Nous examinerons successivement, en autant de sections distinctes, les périodes suivantes .

- 1° Des origines à Louis XIII ;
- 2° Le régime spécial des Compagnies privilégiées ;
- 3° Le Gouvernement royal direct ;
- 4° La période de 1789 à 1814 ;
- 5° La période des grandes ordonnances et la loi du 24 avril 1833 ;

(1) Voir GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 3^e édit., t. I, 1907, n^{os} 15 à 18.

- 6° La période des sénatus-consultes ;
- 7° La période moderne et l'expansion coloniale sous la III^e République.

SECTION PREMIÈRE

Des origines à Louis XIII

Sous l'ancien régime, le pouvoir législatif appartenait dans les colonies comme en France, au roi qui, sous réserve d'observer les lois fondamentales de la Monarchie, exerçait ce pouvoir d'une manière absolue et sans partage par différentes catégories d'actes : Ordonnances, Edits, Règlements, Lettres-patentes et Déclarations.

Le pouvoir législatif était, en effet, un des attributs essentiels de la souveraineté, et comme tel, il était exclusivement réservé au roi. Toutefois, dans la métropole, des atténuations importantes avaient été apportées au pouvoir législatif du roi. Il suffit de rappeler le *droit d'enregistrement*, droit qui était reconnu au Parlement *de discuter la loi* ; le droit de *remontrance*, qui appartenait à la même juridiction. Enfin, les *arrêts de règlement*, qui avaient force de loi et qui suppléaient à celle-ci en cas de lacune, d'obscurité ou de contradiction.

Aux colonies, la souveraineté du roi avait subi des limitations plus considérables encore. En raison de l'éloignement des colonies, de la différence des races, le roi avait été amené à déléguer des portions considérables de sa

souveraineté soit à des représentants directs, soit à des cours souveraines, dont le rôle dans les colonies était comparable à celui des Parlements en France.

Mais au début de la colonisation française, l'organisation législative des colonies est rudimentaire. Le roi délègue ses pouvoirs à un gouverneur ou lieutenant-général qui a des attributions surtout militaires et possède aussi le droit de légiférer.

L'empire colonial de la France se compose à cette époque d'un petit nombre d'établissements, qui sont plutôt des factoreries que des colonies proprement dites. Tels sont ceux fondés par les marins de Dieppe et de Rouen, en Guinée, au xiv^e siècle ; il faut citer aussi quelques établissements dans l'Amérique du Sud et, enfin, notre expansion au Canada, dès le début du xvii^e siècle.

Mais alors la puissance coloniale de la France commence, et les colonies seront dotées désormais d'une organisation législative encore confuse il est vrai, mais qui n'en constitue pas moins un progrès sur les errements du début.

SECTION II

Le régime spécial des Compagnies privilégiées.

Les grandes Compagnies commerciales, ayant le monopole des relations entre la France et telle ou telle possession d'outre-mer, apparaissent avec les premiers essais de colonisation. Or, elles sont appelées à jouer à la fois un rôle économique et un rôle politique.

Elles ont d'abord pour but d'assurer des débouchés aux produits fabriqués de la métropole et de lui procurer à bon compte les denrées et les matières premières des colonies, en même temps elles représentent une sorte de féodalité marchande qui se constitue au-delà des mers avec le pouvoir d'exercer la justice et d'y faire la loi.

C'est avec ces pouvoirs qu'ont été créés successivement le 30 septembre 1626, la Compagnie de Saint-Christophe, la Barbade et autres îles, avec le privilège exclusif de l'exploitation des terres et des mines pendant vingt ans.

En 1633, la Compagnie du Sénégal.

En 1636, la Compagnie du Cap Nord.

En 1642, la Compagnie d'Orient ou des Indes Orientales, qui avait pour dix ans le privilège du commerce avec Madagascar.

Plus tard furent fondées par l'Edit du 28 mai 1664, la Compagnie des Indes Occidentales et, par lettres-patentes d'août 1664, une nouvelle Compagnie des Indes Orientales recevait, pour cinquante ans, le monopole du commerce et de la navigation du cap de Bonne-Espérance aux mers de Chine.

Les directeurs de ces Compagnies privilégiées de colonisation avaient reçu du roi la délégation de légiférer. En effet, les Compagnies privilégiées, grâce à leur charte de concession, avaient le droit d'assurer, comme elles l'entendraient, les différents services administratifs, judiciaires et militaires par l'entremise de gouverneurs, capitaines-généraux et intendants généraux que les directeurs fai-

saient nommer par le pouvoir royal dans les pays dont les Compagnies avaient obtenu l'exploitation.

En vertu de la charte de concession qui avait été octroyée à la Compagnie, celle-ci avait qualité pour rendre des ordonnances, promulguer des édits et des déclarations. On en trouve la preuve dans le *Recueil des lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le vent* (1784-1790) (6 vol.), par Moreau de Saint-Méry, qui fut député de la Martinique à la Constituante.

Nous citerons les documents suivants : ordonnance du gouverneur de la Martinique, le 2 mars 1654, pour l'établissement d'un marché tous les samedis ; ordonnance du gouverneur de Saint-Domingue, en septembre 1669, sur la vente du tabac ; ordonnance du gouverneur général des Iles, touchant la fabrication du sucre et du tabac, les 3 et 5 février 1671 ; règlement du même, le 10 septembre 1671 pour les salaires et vacations des officiers de justice.

Mais par la suite, la pratique du pacte colonial amena la ruine des Compagnies à charte. Le privilège de la Compagnie des Indes Occidentales fut révoqué par un édit rendu en décembre 1674, qui donna comme motif que la plupart des droits et revenus attribués à la Compagnie conviennent mieux à la puissance de l'Etat.

Quant à la Compagnie des Indes Orientales, elle perdit une notable partie des pays soumis à son exploitation lorsque Madagascar fut incorporé au domaine de la couronne par un édit de juin 1686.

Une nouvelle Compagnie des Indes, créée par un édit

de mai 1719, grâce à l'initiative de Law, et dont le commerce s'appliquait aux quatre parties du monde, dura jusqu'en 1769. Son privilège fut suspendu par un arrêt d'août 1769.

Après la disparition des Compagnies de colonisation, les colonies furent régies par le Gouvernement direct de la Couronne.

SECTION III

Le Gouvernement royal direct.

Le roi exerçait son pouvoir législatif soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de gouverneurs et d'intendants, soit par des conseils souverains.

§ I. — L'action législative du roi s'exerçait sous deux formes principales : 1° par l'application aux colonies des lois et ordonnances de la métropole. C'était le régime de l'assimilation. Dès le début de la colonisation française, les rois imposèrent aux possessions d'outre-mer l'observation des lois et ordonnances du royaume. Un édit promulgué par Louis XIII, en mars 1642, relatif au renouvellement de la Compagnie des îles d'Amérique, déclare que les habitants de ces îles sont « naturels français » et les soumet aux lois de la métropole.

Les édits de 1664, qui ont créé les Compagnies des Indes Occidentales et Orientales, portent formellement que « les « juges établis en tous lesdits lieux seront tenus de suivre

« la coutume de Paris, de façon à établir une uniformité
« aussi parfaite que possible de la législation. »

A plusieurs reprises, et notamment dans les instructions du 1^{er} avril 1679 et du 26 décembre 1703, Louis XIV recommande aux intendants « établis dans les colonies, de
« tenir la main à ce que les conseils souverains jugent les
« procès civils et criminels, conformément à la coutume
« de Paris et aux ordonnances du royaume », et par là, le roi visait certainement les grandes ordonnances rendues au xvii^e siècle et qui constituaient le fonds de la législation française. Mais, comme les usages locaux et les mœurs des habitants imposaient quelque tempérament à l'application intégrale des lois françaises, le roi confiait aux pouvoirs locaux des colonies, le soin de modifier au besoin les ordonnances par des règlements appropriés à l'organisation sociale de chaque pays.

2° Le pouvoir législatif du roi s'exerçait encore par l'élaboration de règlements portant sur les points les plus divers de l'administration coloniale. Ces actes législatifs portaient la même dénomination que ceux concernant la métropole. Il y avait donc les ordonnances qui s'appliquaient à un ensemble de matières et qui avaient une portée générale ; les édits, qui se rapportaient plutôt à une institution déterminée ; les déclarations et les règlements, qui avaient pour objet d'interpréter ou de modifier une loi antérieure ; enfin, les lettres-patentes, qui visaient une personne ou une question déterminée.

Il y eut un grand nombre d'actes législatifs émanant du

roi (Voir le *Recueil* précité de Moreau de Saint-Méry). Citons par exemple : la déclaration du roi, en date du 11 octobre 1664, portant établissement d'un conseil supérieur à la Martinique ; celle du 19 février 1670, portant qu'il sera fabriqué une monnaie particulière pour les îles d'Amérique ; l'ordonnance du 10 juin 1670, qui défend le commerce étranger aux îles ; la déclaration du 30 septembre 1683 sur les évocations et requêtes civiles , l'édit de mars 1697, concernant les formalités qui doivent être observées dans les mariages ; l'ordonnance du 25 juillet 1708, concernant les précautions à prendre pour éviter les maladies contagieuses ; celle du 4 janvier 1724 sur les minutes des notaires, etc., etc.

En résumé, le roi légiférait sur toutes les matières administratives, judiciaires, financières, etc.

§ II. — Les actes législatifs concernant les colonies n'émanaient pas seulement du roi. Beaucoup avaient pour auteurs les fonctionnaires royaux qui furent placés à la tête des colonies comme successeurs des Compagnies privilégiées.

A la tête de chaque colonie il y avait un gouverneur et un intendant, qu'assistaient un conseil souverain, et ces trois rouages se partageaient les pouvoirs législatifs que le roi leur déléguait.

Le gouverneur avait surtout des pouvoirs militaires, l'intendant des pouvoirs administratifs.

Le gouverneur avait le droit de modifier selon les cir

constances, les lois et ordonnances qu'il devait appliquer aux colonies.

Malgré l'étendue des attributions du gouverneur, l'intendant participait, dans une large mesure, au pouvoir législatif. D'après les ordonnances du 24 mars 1763 et de février 1766, l'intendant était spécialement chargé de la réglementation en matière de perception des contributions, d'entretien des bâtiments publics, et de surveillance des navires. En outre, il partageait, avec le gouverneur, le droit de prendre des mesures relatives aux concessions de terres, aux affranchissements d'esclaves et à la police.

Voici quelques exemples d'ordonnances rendues au xviii^e siècle par les gouverneurs ou intendants des Antilles (Cf. le *Recueil* de Moreau de Saint-Méry) :

Ordonnance du 6 avril 1718 sur le droit d'aubaine ;

Ordonnance du 13 février 1719 sur la vérification des poids ;

Ordonnance du 1^{er} février 1780 sur l'exportation de la monnaie ;

Ordonnance du 24 mars 1781 sur les accaparements de comestibles ;

Ordonnance du 7 août 1781 sur les recensements.

Des conflits assez fréquents se produisaient d'ailleurs entre gouverneurs et intendants, étant donné l'imprécision des attributions respectives de ces deux fonctionnaires.

§ III. — Enfin, un troisième organe administratif avait, dans les Colonies, l'exercice du pouvoir législatif : c'était

les conseils supérieurs ou souverains, qui datent en majorité de Colbert, et dont la composition *varia* suivant les époques et les colonies.

Indépendamment de certaines attributions judiciaires, le conseil souverain exerçait son pouvoir législatif d'abord par l'enregistrement des lois et ordonnances qui émanaient soit de l'autorité royale, soit des autorités locales, puis par le droit de prendre des arrêtés de règlement en matière administrative et judiciaire. C'est en effet une règle de l'ancien régime, que tout acte émanant du pouvoir royal n'était obligatoire qu'après avoir été enregistré par le Parlement, et, aux colonies, les conseils souverains s'arrogeaient le même contrôle vis-à-vis des actes émanant de l'autorité royale. Mais il arrivait souvent que les conseils souverains, tardivement informés à cause de la lenteur des communications, promulguaient des ordonnances mal connues ou déjà abrogées dans la métropole. De là l'édit de juin 1776, qui prescrivit d'établir à Versailles pour la conservation et la sûreté des papiers publics de nos colonies, un dépôt des chartes des colonies. En outre, l'ordonnance du 18 mars 1766 vint réglementer l'enregistrement des textes législatifs par les conseils souverains.

Les conseils des colonies légiféraient surtout sur des matières d'ordre judiciaire appartenant soit au droit civil ou commercial, soit à la procédure. Exemples : arrêt du conseil de la Martinique, du 5 octobre 1665, concernant les incriminations ; arrêt du même, le 13 janvier 1676, touchant les avocats et les procureurs ; arrêt du même, le 5

novembre 1681, qui ordonne l'enregistrement et l'exécution de la coutume de Paris et de plusieurs grandes ordonnances ; arrêt du conseil de Port-au-Prince, le 18 septembre 1661 sur certains points de procédure criminelle ; arrêt du conseil du Cap, du 24 janvier 1874 sur les inventaires et les partages, etc.

Il résulte de là que, sous l'ancien régime, la législation coloniale ne présentait guère d'uniformité. Il y avait d'abord une grande variété d'ordonnances et de règlements élaborés pendant près de deux siècles, dont beaucoup avaient été abrogés ou modifiés, et dans lesquels il était difficile de discerner les dispositions encore en vigueur de celles qui avaient disparu. Quant aux lois métropolitaines, elles étaient appliquées seulement dans les colonies où elles étaient connues. Ailleurs, on les ignorait ou bien on ne s'y conformait que sur quelques points régis par des dispositions qui étaient parvenues d'une manière incomplète dans la colonie.

En outre, le partage du pouvoir législatif entre les gouverneurs, les intendants et les conseils souverains était de nature à occasionner des répétitions ou des contradictions dans la réglementation coloniale, et les habitants pouvaient, de très bonne foi, ignorer l'étendue exacte de leurs devoirs et de leurs droits.

Il faut arriver à la Révolution pour constater un progrès dans la législation des colonies. Tandis que, sous l'ancien régime, le pouvoir législatif résidait dans la personne du roi, l'Assemblée Constituante en attribuait l'exercice à la

nation, et, comme elle représente la nation, l'Assemblée entreprend de légiférer pour les colonies et la métropole.

SECTION IV

La période de 1789 à 1814.

Dès le début, l'Assemblée nationale accorde aux députés de Saint-Domingue le droit de représenter cette colonie. Puis le décret du 8 mars 1790, complété par les instructions du 28 mars, autorise chaque colonie à faire connaître son vœu sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à sa prospérité et au bonheur des habitants . « Dans les colonies où il existe des Assemblées coloniales librement élues par les citoyens, ces Assemblées seront admises à exprimer le vœu de la colonie ; « dans celles où il n'existe pas d'Assemblée semblable, il « en sera formé incessamment pour remplir la même fonction. » (art. 2 du décret).

La Constituante reconnaissait ainsi aux Assemblées coloniales le droit de présenter des projets de loi sur les questions d'administration locale. Bien mieux, un décret des 24-28 septembre 1791 délimitait les attributions respectives de l'Assemblée nationale métropolitaine et des Assemblées coloniales.

A la première est réservée la décision des questions relatives au régime extérieur des colonies, au régime commercial, à l'organisation de la justice, à la défense de nos

établissements, à l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants. Sur tous ces points, les Assemblées nationales ne pouvaient émettre que de simples vœux. Sur les autres matières, elles possédaient un pouvoir de décision propre.

Mais les Assemblées coloniales qui professaient, pour la plupart, des opinions contre-révolutionnaires, ne tinrent aucun compte des volontés de l'Assemblée constituante et s'arrogèrent tous les pouvoirs. Aussi, la métropole dut envoyer des commissaires civils, armés d'attributions considérables, et, en présence des vellétés séparatistes qui s'étaient manifestées dans plusieurs de nos possessions d'outre-mer, la Convention, par la Constitution du 6 fructidor an III, étend expressément aux colonies le principe fameux de l'unité et de l'indivisibilité du territoire : « Les colonies françaises, porte l'art. 6 de la Constitution du 5 fructidor an III, sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. »

En vertu de l'art. 6, toutes les lois votées dans la métropole sous l'empire de la Constitution de l'an III, du 22 août 1795 jusqu'au 13 décembre 1799 (date de la Constitution du 22 frimaire an VIII), furent déclarées applicables aux colonies françaises. Mais, en fait, l'éloignement des colonies, la guerre avec l'Angleterre mirent obstacle à l'assimilation législative que la Constitution de l'an II avait proclamée.

La conquête anglaise, les dissensions intérieures firent que, pendant une période assez longue, la législation éten-

due aux colonies par la métropole ne pût, dans bien des cas, recevoir son application.

La Martinique était tombée sous la domination anglaise, Saint-Domingue était déchirée par les guerres civiles ; enfin, à la Réunion, l'Assemblée coloniale gouvernait à sa guise et ne reconnaissait pas l'autorité supérieure de la métropole.

La Révolution avait donc pratiqué à l'égard des colonies la politique de l'assimilation ; mais se montrant libérale, elle en avait déduit toutes les conséquences profitables aux colonies, notamment la faculté pour elles d'être représentées au Parlement métropolitain. C'est ainsi que dès 1789, la Constituante admit les représentants de Saint-Domingue, de la Guadeloupe, de la Martinique, de l'Inde et de l'île de la Réunion. La loi des 22-23 août 1792 fixait à 34 le nombre des députés des colonies à la Convention ; la loi du 27 pluviôse an V leur accorda 10 représentants au Conseil des Anciens, et 16 au Conseil des Cinq Cents.

Mais l'assimilation avait suscité parfois des protestations violentes de la part des colonies.

L'uniformité législative ne tenait aucun compte des différences de races, de milieu social. Aussi le Consulat et l'Empire se rallièrent à une autre politique pour tenter de mettre fin à l'anarchie qui régnait dans nos colonies.

La Constitution du 22 frimaire an VIII décide, dans son art. 91, que « le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales. » En outre, l'élaboration de cette législation spéciale est enlevée au pouvoir législatif

et conférée au pouvoir exécutif par la loi du 30 floréal an X, dont l'art. 4 dispose que les colonies seront soumises pendant dix ans aux règlements qui seront faits par le Gouvernement.

Enfin, l'art. 54 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, confie au Sénat le soin de régler l'organisation législative des colonies ; mais le Sénat n'a jamais accompli l'œuvre que lui avait imposée le premier consul, en raison des difficultés de tout genre avec lesquelles notre empire colonial se trouvait aux prises à cette époque.

En même temps, la représentation coloniale est supprimée dans les Assemblées métropolitaines, et les Assemblées locales elles-mêmes sont abolies.

Le Premier Consul ne revenait pas cependant à l'organisation coloniale de l'ancien régime. A la tête de chaque colonie étaient placés trois fonctionnaires dont les attributions étaient nettement délimitées, pour éviter les conflits fréquents au temps de la Monarchie : le capitaine général, le préfet colonial et le grand juge.

Le premier était chargé exclusivement de la défense intérieure et extérieure. En cas d'urgence, il pouvait surseoir à l'exécution des lois et règlements, après avoir délibéré avec les deux autres fonctionnaires.

Le préfet colonial avait le droit de réglementation en matière de finances et de comptabilité mais après délibération avec le capitaine général.

Enfin, le grand juge avait la surveillance des tribunaux et des officiers ministériels. Il avait seul le droit de faire

des règlements en matière de procédure après les avoir fait approuver par le capitaine général. Enfin, il préparait les lois qui devaient former à l'avenir le Code civil et criminel de la colonie (art. 32 du décret du 6 prairial an X). Mais les colons ne prennent plus aucune part à l'œuvre législative.

SECTION V

La période des grandes ordonnances et la loi du 24 avril 1833.

Le principe que les colonies sont régies par une Constitution spéciale est maintenu par la charte du 4 juin 1814 (art. 73) : « Les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers. »

C'est la proclamation d'une règle qui n'a jamais été abandonnée depuis, savoir que les lois et règlements en vigueur dans la métropole ne sont pas, en principe, applicables aux colonies. Toutefois, le pouvoir compétent a le droit d'en ordonner autrement. Mais la charte de 1814 ne spécifiait pas quand une loi serait nécessaire, ni quand une ordonnance serait suffisante. Par suite de cette lacune, les Gouvernements de 1814 à 1830 s'arrogèrent le droit de tout régler par voie d'ordonnances sans consulter les Chambres. C'est ainsi qu'en 1816, lorsqu'il s'agit de réorganiser la justice à l'île Bourbon, la Royauté procéda par voie d'ordonnance.

Toutefois, l'absolutisme du roi n'empêche pas que son

pouvoir législatif soit exercé par l'intermédiaire direct d'un représentant dont l'autorité domine l'administration de toutes les colonies : le gouverneur, dont les attributions ont été minutieusement déterminées par les ordonnances du 21 août 1825 pour Bourbon, du 7 février 1827 pour les Antilles, et du 17 août 1828 pour la Guyane.

Le gouverneur est le dépositaire de l'autorité royale dans la colonie. C'est lui qui promulgue les ordonnances et règlements émanés du roi, et les rend exécutoires dans la colonie, sur l'ordre du monarque. Il arrête les règlements d'administration et de police ; il avait même le droit, avant 1825, de modifier les ordonnances et les lois, sauf désapprobation possible du roi. Lorsqu'il le juge utile, il prépare en Conseil, les projets d'ordonnance royale et les transmet au Ministre de la Marine. Il lui est interdit toutefois de changer les dispositions des ordonnances royales relatives à l'organisation des tribunaux, l'état des personnes, les droits civils et ceux de la propriété. Le roi est donc, sous la Restauration, le législateur souverain en matière coloniale, et, sous son autorité, le gouverneur a des pouvoirs étendus dont l'exercice est subordonné à l'approbation postérieure du roi.

Quant à l'intervention des colons dans l'élaboration des lois qui leur sont appliquées, elle reste nulle.

La jurisprudence a toujours considéré que c'étaient là les bases essentielles de l'organisation législative des colonies sous la charte de 1814 : notamment, elle considérait, avant 1825, le gouverneur comme un législateur secon-

daire (Voir les arrêts du 13 janvier 1827, affaire Dubourg, et du 2 juillet 1839, affaire Villetenier. Cf. M. de Mony, président de section au Conseil d'Etat, cours à l'Ecole coloniale, 1910-1911).

Mais les grandes ordonnances ont enlevé au gouverneur le pouvoir législatif en ne lui laissant qu'un pouvoir réglementaire analogue à celui des préfets métropolitains.

Ce régime souleva des critiques.

Les colons se plaignaient que les matières, même les plus importantes, étaient régies par de simples ordonnances. Aussi, lors de la rédaction de la charte de 1830, l'omnipotence en matière coloniale ne fut plus l'apanage exclusif du roi. L'art. 64 de la charte pose le principe que les colonies « seront régies par des lois particulières. » Il n'est plus question de règlement. Dès lors, une loi devient nécessaire pour régler les points importants de la législation coloniale. L'application de ce principe ne tarde pas à être donnée par la loi du 24 avril 1833, qui marque une date importante de l'histoire du pouvoir législatif des colonies, car elle établit en leur faveur une organisation bien ordonnée. « La loi, a déclaré le rapporteur à la « Chambre des Pairs, M. Gautier, a pour but de substituer « au régime des ordonnances un régime législatif qui « admettra la propriété et l'industrie à prendre part, au « moyen de la représentation, à la discussion et à la délibération des questions qui touchent à leurs intérêts. »

Le Gouvernement, pour atteindre ce but, avait le choix entre trois moyens : réserver à la métropole la connais-

sance de toutes les matières relatives à la législation des colonies ; accorder aux colonies une législation particulière ; enfin, distinguer suivant l'importance des questions, attribuer celles d'ordre général ou d'une importance particulière à la législation métropolitaine et laisser les autres à la législation locale.

Le premier parti paraissait impraticable, en raison de l'incompétence de la législature métropolitaine pour la solution des questions nécessitant la connaissance d'un grand nombre de faits spéciaux.

D'autre part, accorder une législation particulière aux colonies, c'était réduire l'influence de la métropole sur elles à la seule action du pouvoir exécutif et laisser une indépendance trop grande à nos possessions d'outre-mer.

Mieux valait donc remettre au législateur local les matières se rattachant à l'intérêt particulier de chaque colonie, et confier l'examen des autres au législateur métropolitain.

S'inspirant de ces idées, le pouvoir législatif a été réparti, en 1833, entre trois grands organes : les chambres métropolitaines ; le roi ; les conseils coloniaux.

Les premières, légiférant par voie de lois, le roi par voie d'ordonnances, les conseils locaux par voie de décrets ou d'ordonnances.

L'art. 2 donne aux Chambres le droit de légiférer

1° Sur l'exercice des droits politiques ;

2° Sur les questions civiles et criminelles concernant les personnes libres, et, en matière pénale, à l'occasion des crimes commis par les personnes non libres et auxquels la peine de mort est applicable ;

3° Sur les pouvoirs spéciaux des gouverneurs et sur les mesures de haute police et de sûreté générale ;

4° Sur l'organisation judiciaire ;

5° Sur le commerce, le régime des douanes, la représentation de la traite des noirs et sur les difficultés relatives aux relations entre la métropole et les colonies.

Sont de la compétence des ordonnances royales :

1° L'organisation administrative, sauf le régime municipal ;

2° La police et la presse ;

3° L'instruction publique ;

4° L'organisation et le service des milices ;

5° Les conditions et les formes des affranchissements, ainsi que les recensements ;

6° Les améliorations à introduire dans la condition des personnes non-libres ;

7° Les dispositions pénales applicables aux personnes non-libres pour tous les cas n'entraînant pas la peine capitale ;

8° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics.

Enfin, la compétence des conseils coloniaux s'étend à toutes les matières qui ne sont pas de la compétence des Chambres ou de celle du pouvoir royal.

Toutefois, le conseil colonial ne peut rendre de décret que sur la proposition du gouverneur, et sous réserve de la sanction du roi.

Le conseil colonial avait en outre le droit d'émettre des

avis et de formuler des vœux sur tous les objets intéressant la colonie.

Ses attributions principales consistaient à discuter et à voter le budget de la colonie sur présentation du gouverneur, à fixer l'assiette et la répartition des contributions directes ; mais il ne possédait pas le droit d'initiative législative, qui appartenait, nous l'avons vu, au seul gouverneur.

Les conseils coloniaux étaient accessibles à tous les électeurs âgés de 30 ans, payant, en contributions directes, 600 fr. à la Martinique et à la Guadeloupe ; 400 fr. à l'île Bourbon et à la Guyane, ou justifiant de la possession dans la colonie, de propriétés mobilières ou immobilières, d'une valeur de 60,000 fr. à la Martinique et à la Guadeloupe, et de 40,000 fr. à l'île Bourbon et à la Guyane.

Le conseil colonial devait comprendre 30 membres à la Martinique, à la Réunion et à la Guadeloupe, 16 à la Guyane, élus pour 5 ans et non rétribués.

Pour être électeur, il fallait être français, jouir de ses droits civils et politiques, payer en contributions directes, sur le rôle de la colonie, 300 fr. à la Martinique et à la Guadeloupe, et 200 fr. à l'île Bourbon et à la Guyane, ou justifier de la possession, dans la colonie, de propriétés mobilières ou immobilières, d'une valeur de 30,000 fr. à la Martinique et à la Guadeloupe, et de 20,000 fr. à la Réunion et à la Guyane.

Les conseils coloniaux avaient été dotés, en somme, par le législateur de 1833, d'attributions très importantes.

C'était un retour aux idées d'autonomie coloniale qui avaient été en faveur à l'époque de la Révolution.

Mais les conseils coloniaux ne surent pas se renfermer dans les limites de leurs attributions. Ils empiétèrent constamment sur les matières réservées aux deux autres domaines. Enfin, leur gestion fut déplorable. De là, leur suppression en 1838.

Signalons enfin que la loi de 1833 crée (art. 11) un quatrième organe du pouvoir législatif colonial : le gouverneur, qui avait qualité pour régler par voie d'ordonnance, les matières d'administration et de police intéressant la colonie.

En 1848, un décret en date du 27 avril supprime les Assemblées coloniales. Elles étaient devenues inutiles, car un décret du 5 mars avait accordé aux colonies le droit d'envoyer des représentants élus à l'Assemblée nationale métropolitaine.

Les conseils coloniaux furent remplacés, en vertu de deux autres décrets de 1848, par des représentants que le Gouvernement décida d'envoyer aux colonies, les commissaires de la République ; ces commissaires étaient autorisés à statuer sur les matières autrefois comprises dans les attributions des conseils coloniaux et des gouverneurs. Les commissaires devaient veiller à toutes les nécessités urgentes de la colonie placée sous leurs ordres. C'était un régime plus centralisateur que celui de la loi de 1833.

Il faut d'ailleurs noter que cette loi, libérale par la concession d'une certaine autonomie législative, était spéciale

aux quatre grandes colonies et ne s'appliquait pas à l'Inde française, à Saint-Pierre et Miquelon et aux établissements de la côte d'Afrique, pour lesquels subsiste le régime des ordonnances. On donna pour motif leur peu d'importance ; on les considéra moins comme de véritables colonies que comme de simples comptoirs.

La création de commissaires généraux ne correspondait, en 1848, qu'à un état purement provisoire ; la plupart des hommes politiques de cette époque étaient partisans de l'assimilation. Un premier pas dans cette voie résulta de la concession, aux colonies, de représentants à l'Assemblée métropolitaine (décret du 5 mars 1848).

Mais il fallait résoudre une question plus importante encore, celle du régime législatif.

La Constitution du 4 novembre 1848 n'allait pas jusqu'à placer les colonies sous l'empire de la législation métropolitaine, mais elle marquait le retour aux idées d'assimilation par l'art. 109 ainsi conçu : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera « régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente constitution. »

Les lois particulières annoncées n'avaient pas encore été rédigées quand fut proclamée la Constitution de 1852. Cette Constitution refusait aux colonies le suffrage universel maintenu dans la métropole, ainsi que le droit d'envoyer des représentants au corps législatif. En outre, l'art. 27 disposait que le Sénat règle par un sénatus-consulte : 1° la Constitution de l'Algérie et des colonies.

SECTION VI

La période des sénatus-consultes.

Le sénatus-consulte promis par la Constitution de 1852, fut promulgué le 3 mai 1854. Il fut suivi, sous le second Empire, par un sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Leurs principales dispositions sont toujours en vigueur.

Le premier réglait d'une manière générale la Constitution de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ; le second s'est borné à élargir pour ces trois colonies, les attributions des Conseils généraux créés en 1854.

Au point de vue de l'exercice du pouvoir législatif, le sénatus-consulte de 1854 répartit les colonies en deux catégories : d'une part, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ; d'autre part, toutes les autres colonies.

Aux premières s'applique le titre II, art. 2 à 17 ; aux autres, le titre III, art. 18.

Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les art. 2 à 9 disposent que selon l'importance des matières, la législation aura sa source dans les sénatus-consultes, dans les lois ou dans des décrets portant règlement d'administration publique, dans les décrets simples, dans les arrêtés des gouverneurs. En d'autres termes, le droit de légiférer est partagé, d'après le sénatus-consulte de 1854, entre : 1° le Sénat ; 2° le Corps législatif ; 3° l'Empereur, avec ou sans le concours du Conseil d'Etat ; 4° les Gouverneurs.

Le Sénat pouvait seul, d'après l'art. 3, statuer sur l'exer-

cice des droits politiques ; l'état civil des personnes ; la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété ; les contrats et les obligations conventionnelles en général ; les différents modes d'acquisition de la propriété ; l'institution du jury ; la législation en matière criminelle ; l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre et de mer.

Le corps législatif votait les lois concernant le régime commercial des colonies.

Enfin, l'empereur statuait par décret rendu en forme de règlement d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu, sur les matières suivantes : le régime commercial des colonies en cas d'urgence et pendant l'intervalle des sessions du corps législatif, sauf à en référer ensuite au corps législatif pour faire convertir ses décrets en lois ; la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sous certaines réserves , l'organisation judiciaire ; l'exercice des cultes ; l'instruction publique ; la presse ; sur les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs en ce qui touche les mesures de haute police et de sûreté générale ; le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; l'administration municipale, en ce qui n'est pas réglé par le présent sénatus-consulte ; les matières domaniales ; le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit ; l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; le notariat, les offices ministériels et les tarifs judiciaires ; l'administration des successions vacantes.

L'empereur réglait par voie de décret simple : l'organisation des gardes nationales et des milices locales ; la police municipale, la grande et la petite voirie ; la police des poids et mesures, et, en général, toutes les matières non mentionnées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs.

Enfin, le gouverneur de chacune des grandes colonies, puisait dans l'art. 9, le droit de prendre des arrêtés pour régler les matières d'administration ou de police, ou pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie.

Les règles ci-dessus exposées ne concernent que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; pour les autres colonies, d'après l'art. 18 du sénatus-consulte de 1854, elles étaient soumises au régime des décrets simples, jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte ; mais ce sénatus-consulte n'a jamais vu le jour.

Ces colonies sont donc restées soumises à un régime purement autoritaire, puisqu'un décret simple allait rester la règle et suffire dans tous les cas, malgré l'extension sans cesse croissante de notre empire colonial.

Plus tard, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 vint reconnaître certains pouvoirs aux Conseils généraux de la Martinique, de la Réunion et de la Guadeloupe, et leur a donné le droit de voter leurs tarifs de douane et d'octroi de mer. Il est vrai que ce texte a été abrogé par la loi du 11 janvier 1892.

SECTION VII

**La période moderne et l'extension coloniale sous la
III^e République.**

Après la chute de l'Empire, le Gouvernement de la Défense nationale ne s'occupa des colonies que pour rendre à quelques-unes d'entre elles un droit que le second Empire leur avait enlevé : la représentation à l'Assemblée constituante métropolitaine. Mais elle ne jugea pas opportun de s'occuper, d'une manière spéciale, du régime législatif des colonies.

La Constitution de 1875 est demeurée également muette sur ce point : elle se borne à consacrer la pratique de la représentation des anciennes colonies au Parlement, en accordant deux députés et un sénateur à chacune des trois grandes colonies formées par la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; un député et un sénateur à l'Inde, un député à la Guyane et un député au Sénégal.

Mais nulle part les lois constitutionnelles de 1875 ne tracent le régime législatif qui devra être suivi par les colonies, et, à la différence de certaines constitutions précédentes, elles n'annoncent même pas la promulgation prochaine d'un nouveau statut organique des colonies françaises.

C'est donc le sénatus-consulte du 3 mai 1854, relatif aux différentes compétences législatives dans les colonies, qui demeure encore le texte fondamental sur la matière,

Mais d'abord, la persistance même du sénatus-consulte n'a pas été admise sans discussion, et, de plus, on s'est demandé s'il avait gardé un caractère constitutionnel.

On a prétendu d'abord que, depuis la chute du régime impérial, le sénatus-consulte de 1854 avait perdu toute valeur, la Constitution de 1875, ne prévoyant plus pour l'assemblée du Sénat les mêmes attributions que celles qui lui étaient dévolues en vertu de la Constitution de 1852. Le Sénat républicain concourt à la formation des lois avec la Chambre des députés ; il n'a plus le pouvoir spécial de rendre des sénatus-consultes.

Aujourd'hui, toute controverse a cessé à cet égard, et tout le monde s'accorde à reconnaître que les règles édictées par le sénatus-consulte de 1854 conservent leur valeur comme ayant été formulées par une autorité compétente, car les actes que le Sénat impérial a accomplis dans l'exercice de son droit doivent nécessairement subsister sous la République (Duchêne, *Du régime législatif des colonies*, thèse, Paris, 1893, page 125, et M. de Mony à son cours précité).

Seulement, le sénatus-consulte ne peut plus garder la valeur constitutionnelle qu'il avait sous l'Empire, et ses dispositions doivent se combiner avec les règles de la Constitution de 1875 (Girault, *op. cit.*, p. 381, t. I). Un acte du Sénat impérial ne peut lier une assemblée républicaine ; il ne peut subsister que dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire votée avant 1870 : de là cette conséquence que les Chambres peuvent aujourd'hui légiférer

sur toutes les matières relatives à la législation coloniale, sur celles dont la solution n'a pas été attribuée par le sénatus-consulte de 1854 au pouvoir législatif et même sur les matières antérieurement comprises dans le domaine des sénatus-consultes. Les Chambres peuvent parfaitement, en matière coloniale, statuer sur des questions qu'un décret pouvait seul régler d'après le sénatus-consulte. Ainsi, bien que l'art. 6, N° 8 du sénatus-consulte ait rangé l'administration municipale parmi les matières qui doivent être réglées en décret par le Conseil d'Etat, la loi du 5 avril 1884 n'en a pas moins été déclarée applicable aux trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion par son art. 165. Bien d'autres exemples pourraient être indiqués de la substitution de l'autorité de la loi à celle des sénatus-consultes ou des décrets.

Donc le droit d'évocation du législateur métropolitain est souverain. Mais il suffit d'une évocation même partielle du législateur dans une matière donnée, pour enlever définitivement au chef de l'Etat sa compétence législative sur les points non traités par le législateur. Cette opinion a été soutenue, et certains auteurs sont partisans de dessaisir intégralement dans ce cas le chef de l'Etat du pouvoir qu'il tenait du sénatus-consulte de 1854. Mais l'opinion contraire semble plus en faveur auprès de l'administration coloniale, qui soutient que le législateur métropolitain a entendu laisser au chef de l'Etat le pouvoir de légiférer sur les points au sujet desquels la loi intervenue n'a pas expressément statué. Pour reprendre l'exemple cité plus

haut, de la loi municipale de 1884, cette loi n'a pas réglé la question suivante : Comment se régleront l'actif et le passif d'une commune qui, supprimée par un désastre, cesse d'exister sans avoir été annexée par un acte régulier à une autre commune ? La question s'est présentée à la suite d'un tremblement de terre qui avait anéanti une commune coloniale : elle fut réglée par un décret réglementaire du chef de l'Etat dans le silence de la loi de 1884.

En résumé, le sénatus-consulte de 1854 n'a rien perdu de sa valeur ni de son autorité. Seulement, tandis que sous l'Empire, il ne pouvait être modifié que par un autre sénatus-consulte, il n'est plus, sous la III^e République, qu'une loi ordinaire dont les dispositions ne demeurent obligatoires que tant qu'elles n'ont pas été abrogées par une autre loi.

Et, en fait, l'intervention du pouvoir législatif dans la législation coloniale est devenue de plus en plus fréquente, sans que pour cela les attributions du pouvoir exécutif, même pour les anciennes colonies, aient perdu de leur importance.

Nous entrons ainsi dans l'étude du régime actuel, étude qui doit être dominée par la distinction fondamentale du groupe des anciennes colonies et des nouvelles colonies.

Pour les anciennes colonies, nous aurons à voir les conséquences de la déconstitutionnalisation du sénatus-consulte de 1854. Il faudra faire la part du Parlement et du chef du pouvoir exécutif dans l'élaboration de la législation coloniale.

Ensuite nous examinerons la situation des nouvelles colonies régies par l'art. 18, c'est-à-dire le régime des décrets. Nous aurons à rechercher à cet égard la portée de la délégation législative du chef de l'Etat et les restrictions que cette délégation est appelée à subir :

1° Du fait de l'intervention des Chambres dans une matière déterminée ; 2° en cas de cession et d'adjonction de territoires ; 3° relativement aux mesures qui engagent les finances de l'Etat.

Enfin, il y aura à résoudre une question bien connue, celle de savoir si l'art. 18 s'applique aux protectorats. Cette question sera examinée à propos de l'étude spéciale du pouvoir législatif en Tunisie (Chap. III, Sect. 2).

Mais auparavant, nous passerons en revue quelques difficultés particulières concernant l'application générale des actes législatifs (lois et décrets) aux colonies.

CHAPITRE II

EXPOSÉ DU RÉGIME LÉGISLATIF ACTUEL DES COLONIES

Nous adopterons la division suivante :

Section I. — De la promulgation des lois et décrets aux colonies.

Section II. — Etude de quelques difficultés particulières concernant l'application générale des actes législatifs (lois et décrets) aux colonies.

Ces questions d'ordre général, dominant la séparation des colonies en deux groupes, au point de vue du régime législatif.

Section III. — Le régime législatif des anciennes colonies.

Section IV. — La situation des colonies régies par l'art. 18.

SECTION I

De la promulgation des lois et décrets aux colonies.

Les lois et décrets, pour être applicables aux colonies, doivent y être promulgués. Par cela seuls qu'ils sont promulgués dans la métropole par le Président de la République, et publiés dans le *Journal officiel* et dans le *Bul-*

letin des Lois, ils ne sont pas de plein droit exécutoires dans la colonie.

La loi ou le décret relatif à une colonie n'y est applicable qu'après une seconde promulgation et une publication spéciale.

Il y a cependant des lois qui sont exécutoires aux colonies sans y avoir jamais été promulguées. Telles sont les lois métropolitaines rendues sous la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1794), jusqu'à la Constitution du 22 frimaire an VIII (décembre 1794).

La Constitution de l'an III avait, en effet, proclamé l'application simultanée de toutes les lois, aussi bien aux colonies que dans la métropole. Il ne s'agit que des colonies qui étaient possessions françaises à cette époque, et qui nous sont restées, c'est-à-dire la Guadeloupe, le Sénégal, la Guyane et la Réunion. Cette règle, d'ailleurs, ne paraît pas avoir été appliquée sauf en matière fiscale et domaniale, et si elle l'était, son application pourrait provoquer, dans certains domaines, de véritables surprises pour les colonies intéressées.

Il en est ainsi encore des dispositions législatives spécialement destinées à certaines catégories de citoyens. Elles leur demeurent *ipso facto* applicables dans les colonies : il en est ainsi notamment pour les textes relatifs à la Légion d'honneur, les règlements militaires qui suivent, dans nos possessions, sans y être l'objet d'une promulgation particulière, les légionnaires et les corps de troupe. « Le soldat « exporte, dit M. Dislère, avec le drapeau, toute la légis-

« lation militaire » (*Traité de législation coloniale*, t. I, § 256). Cependant, si les règlements militaires intéressaient à la fois des soldats et des civils, ils devraient être l'objet d'une promulgation dans les formes ordinaires.

Ces réserves faites, les lois et décrets applicables aux colonies n'y ont de valeur légale qu'après une promulgation spéciale, indépendante de celle qui peut avoir eu lieu dans la métropole. L'avantage de cette promulgation spéciale, est de supprimer toute difficulté sur le point de savoir si la loi a été ou non connue des citoyens de la colonie.

Quant aux formalités de la promulgation, il faut distinguer trois hypothèses :

a) S'agit-il d'une loi votée pour la métropole et non déclarée expressément applicable aux colonies par le législateur métropolitain ? Une sous-distinction s'impose : α) pour les colonies *autres que les Antilles et la Réunion*, un décret simple suffit ; en effet, l'art. 18 du sénatus-consulte de 1854 décide que les autres possessions sont soumises au régime du décret simple. Aussi, lorsque le Gouvernement s'appropriera une loi métropolitaine, il suffira d'un décret simple pour la promulguer ; β) pour *les anciennes colonies* (Martinique, Guadeloupe, Réunion), il y a encore une séparation à faire entre les lois qui touchent à des matières prévues par les art. 2, 3 et 4 du sénatus-consulte et les lois qui visent les matières prévues par les art. 6 et 7. Les lois de la première catégorie ne sont applicables aux colonies précitées, que si c'est le législateur

lui-même qui en a manifesté l'intention. Il faut donc une loi et non un décret pour étendre dans ce cas, une loi métropolitaine à ces trois colonies. Dans ces hypothèses, en effet, le sénatus-consulte de 1854 prévoyait soit un sénatus-consulte, soit une loi. Pour les lois de la seconde catégorie, qui visent les matières réglementées d'après les art. 6 et 7, par décret, un décret suffira pour l'extension de la loi métropolitaine, décret rendu tantôt sous la forme des règlements d'administration publique, tantôt dans la forme du décret simple, suivant les distinctions prévues par le sénatus-consulte de 1854.

Exceptionnellement, en vertu de l'art. 8 du sénatus-consulte, lorsque la loi métropolitaine du second groupe sera appliquée *sans changement* à la colonie, un décret simple suffira toujours.

b) Il s'agit d'une loi *faite spécialement* pour les colonies ou *expressément déclarée* applicable par le législateur aux colonies, en vertu d'une mention spéciale insérée dans le texte même de la loi. Alors l'intervention du pouvoir exécutif devient inutile. L'arrêté de promulgation du gouverneur est seul nécessaire.

c) Enfin, s'il s'agit d'un décret simple ou d'un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, la procédure de promulgation est la même que pour les lois expressément déclarées applicables aux colonies. Par conséquent, l'arrêté du gouverneur suffit.

Toutes ces formalités sont essentielles et doivent être accomplies, sous peine de rendre juridiquement inappli-

cable soit la loi, soit le décret. La Cour de cassation refuse, par une jurisprudence constante, tout caractère légal à des actes qui n'ont pas été précédés de leur accomplissement. Elle décide qu'une loi ou un décret ne peut pas obliger légalement les habitants d'une colonie, en l'absence de promulgation, ou si la promulgation a été irrégulière (Cass., 27 déc. 1884, D., 86, 1, 225).

L'un des éléments essentiels de la promulgation du texte législatif colonial, est l'arrêté du gouverneur. Cet arrêté est pris spécialement (ordonnances des 21 août 1825 ; 9 février 1827 ; 22 août 1833). Cet acte manifeste la volonté indiscutable du gouverneur de rendre la loi ou le décret applicable dans la colonie.

Mais cette volonté ne résulterait pas de la simple insertion de la loi ou du décret au *Journal officiel* de la colonie, cette insertion ayant pu être faite en dehors du gouverneur et dans un autre but.

C'est ainsi que la loi douanière du 11 janvier 1892, bien que publiée au *Journal officiel* des établissements de l'Océanie, ne s'appliquait pas à ces établissements, la publication n'ayant été précédée d'aucun arrêté de promulgation spécial pris par le gouverneur (Cass., 13 juill. 1898, *Rec. Daresté*, 98, p. 134).

Si la promulgation ne peut avoir lieu que par arrêté du gouverneur, celui-ci ne peut promulguer une loi ou un décret que lorsqu'il en a reçu l'ordre du Président de la République ou lorsqu'il y est tenu aux termes mêmes de la loi qu'il doit rendre applicable à la colonie qu'il gouverne.

Le gouverneur ne peut pas promulguer de sa propre autorité un texte métropolitain (sauf si le texte métropolitain rentre dans les attributions qu'il tient de son pouvoir propre, et, alors, le gouverneur agit comme législateur.

Pour prendre un arrêté de promulgation, le gouverneur n'est soumis à aucun délai, à moins qu'il ne reçoive un ordre de promulgation donné par le pouvoir central, avec fixation d'un délai. C'est au Ministre des Colonies, d'ailleurs son supérieur direct, qu'il appartient de prescrire toutes les mesures utiles pour assurer la promulgation des textes en temps opportun.

Cependant, le gouverneur ne pourrait promulguer trop tardivement une loi dont les dispositions seraient contredites par des dispositions législatives nouvelles.

Ainsi, par arrêté du 15 juin 1848, un gouverneur de la Martinique avait promulgué le Code de commerce qui aurait dû l'être en 1828. Les tribunaux refusèrent de l'appliquer, parce que cet arrêté avait été pris en violation des art. 2, 4, 5 de la loi du 24 avril 1833, qui donnaient aux Chambres le droit de légiférer pour les colonies en matière commerciale. L'arrêté fut rapporté.

Il est regrettable que par un oubli du législateur colonial aucun délai ne soit imparti au gouverneur pour opérer la promulgation. A défaut d'ordre spécial du Ministre, il peut retarder indéfiniment la mise en vigueur de la loi ou du décret.

Dans la promulgation, le gouverneur ne peut apporter

aucune modification au texte officiel, sous peine de commettre un excès de pouvoir. Par exemple, le décret de 1848 limitait le pouvoir du gouverneur à la promulgation des actes métropolitains déclarés exécutoires en matière de presse ; le commissaire général de la Guadeloupe crut pouvoir modifier quelques termes de ce décret. L'arrêté fut déclaré inefficace et ne pouvoir servir de base à une modification « si le décret qui ordonne de promulguer une
 « loi métropolitaine en donne un texte différent de celui
 « qui a été promulgué dans la métropole, il n'appartient
 « pas aux tribunaux chargés d'appliquer cette loi aux
 « colonies, d'apporter au décret une modification, s'il ne
 « s'agit pas uniquement d'une erreur matérielle. Le Mi-
 « nistre, qui ordonne au gouverneur de promulguer, ne
 « pourrait même pas lui prescrire de faire cette modifi-
 « cation. C'est un droit qui n'appartient qu'au législa-
 « teur » (Cass., Ch. crim., 25 mai 1850. Fuzier-Hermann, *Rép.*, V° Colonies, N° 124).

Il semble même douteux que le gouverneur ait le droit de rectifier une erreur matérielle qui se serait glissée dans le texte promulgué.

Est-il nécessaire que l'arrêté de promulgation reproduise intégralement le texte de la loi ou du décret ?

La jurisprudence se prononce pour la négative. Elle admet qu'un acte législatif est valablement applicable aux colonies, alors même que l'arrêté du gouverneur constituant la promulgation, n'en contiendrait pas le texte. Il suffit d'une simple référence, quand le texte a déjà été

inséré dans un recueil de la métropole (*Journal officiel de la métropole, Bulletin des Lois, Bulletin du Ministère des Colonies*) (Cass., 20 juin 1888, S., 90, 1, 393 ; 13 mars 1893, S., 93, 1, 249 ; 13 juill. 1898, Daresté, 98, p. 134).

C'est là une solution critiquable, puisqu'elle aboutit à déclarer applicables aux colons ou aux indigènes, des textes qu'ils peuvent ignorer sans aucune faute de leur part, et il est beaucoup plus important pour le public de connaître le texte de la loi ou du décret que celui de l'arrêté de promulgation. En fait, la plupart du temps, les gouverneurs publient, comme annexe à leur arrêté, le texte de la loi ou du décret.

Après la promulgation, vient la *publication*, qui en est distincte, mais qui est nécessaire pour que l'acte législatif soit exécutoire. Tandis que la promulgation consiste dans un acte du gouverneur, déclarant formellement applicable dans la colonie une loi ou un décret, la publication résulte de l'expiration d'un certain délai après l'insertion au *Bulletin officiel* de la colonie, de l'arrêté promulguant l'acte législatif. La publication pure et simple ne saurait, du reste, rendre obligatoire un acte législatif qui n'aurait pas été précédé d'une promulgation régulière ; celle-ci est une formalité substantielle. Le délai qui doit s'écouler entre la promulgation et la mise en vigueur de l'acte promulgué, a été fixé, en principe, par l'art. 3 du décret du 15 janvier 1853. D'après ce texte : « les lois, décrets et arrêtés promulgués dans la colonie, sont exécutoires : 1° au chef-lieu, le
« jour de leur publication au *Journal officiel* ; 2° pour

« les autres localités, dans des délais qui seront déterminés
« proportionnellement aux distances, par les arrêtés du
« gouverneur. » Le texte ajoute : « dans les établissements
« coloniaux, où il n'y a ni imprimerie, ni journaux, la
« promulgation sera soumise au mode de publication fixé
« par des arrêtés du gouverneur. »

Les délais de publication ont été modifiés pour diverses colonies, par une série de textes qui sont, pour l'Indo-Chine, le décret du 1^{er} février 1902. D'après l'art. 1^{er} de ce décret, « les lois et décrets promulgués en Indo-Chine, et
« les arrêtés des autorités locales sont exécutoires : 1^o dans
« les villes constituées en municipalités, un jour franc
« après la réception, à la mairie, du *Journal officiel* de la
« colonie ; 2^o dans les provinces, deux jours après la ré-
« ception du *Journal officiel* au chef-lieu de la province. »
Pour la Nouvelle-Calédonie, un décret du 12 décembre 1874 (art. 72), et pour les établissements de l'Océanie, le décret du 28 décembre 1885 (art. 59), portent que c'est seulement le lendemain de l'insertion dans la feuille officielle que le texte promulgué est exécutoire au chef-lieu de ces deux colonies. Pour les autres parties de la colonie, les délais sont fixés d'après la distance, par arrêté du gouverneur.

Exceptionnellement, pour les matières rentrant dans ses attributions, on reconnaît au gouverneur, le droit de mettre immédiatement en vigueur dans la colonie, un texte de loi promulgué dans la métropole, sans qu'il ait reçu de l'autorité supérieure, l'ordre de rendre ce texte

obligatoire. Mais deux conditions sont exigées. Il faut :
1° qu'il y ait urgence et que l'arrêté déclare l'urgence ;
2° que la publication soit accompagnée d'une publicité exceptionnelle, à son de trompe ou de caisse par exemple. La jurisprudence est fixée en ce sens (Cass., 2 arrêts du 30 nov. 1864, D., 65, 1, p. 186 et 188).

Nous verrons ultérieurement qu'une situation spéciale est faite au point de vue de la promulgation comme de la publication, à l'Algérie et la Tunisie.

SECTION II

Etude de quelques difficultés concernant l'application générale des actes législatifs dans toutes les colonies.

Il nous faut maintenant examiner certaines difficultés auxquelles a donné lieu l'application des lois et décrets aux colonies.

I

Pour qu'une loi soit applicable aux colonies, il faut en principe une déclaration expresse d'applicabilité, émanant du législateur. On s'est toutefois demandé si les lois fondamentales de l'Etat peuvent être applicables aux colonies sans jamais y avoir été promulguées ni même expressément étendues. La question est très controversée, et l'on rencontre, même dans la jurisprudence, des décisions contradictoires. C'est ainsi que le Code forestier a été déclaré de plein droit applicable à l'Algérie par le seul fait

de la conquête, sans qu'il y eut besoin de recourir à une promulgation spéciale. C'est ce que la Cour de cassation a jugé par le motif que l'occupation de l'Algérie y a introduit virtuellement les lois générales de la métropole, *alors existantes*, destinées à protéger les Français dans leur personne et leurs propriétés. Par exemple, les droits de l'Etat sur les forêts devenues sa propriété, n'ont pu demeurer sans une protection légale (Cass., Ch. crim., 25 janv. 1883, Affaire Yaya Ould, D., 85, 1, 365). Mais la Cour de cassation s'est prononcée en un sens opposé quand il s'est agi des colonies autres que l'Algérie ; elle a décidé qu'aucune loi fondamentale n'est applicable à ces territoires, s'il n'y a pas eu déclaration d'applicabilité spéciale (Cass., 27 déc. 1884, D., 86, 1, 225). « Attendu, porte l'arrêt, qu'il est de « principe que les lois et règlements en vigueur en France, « ne sont pas, à moins d'une disposition spéciale, appli- « cables pour les colonies... » Une question analogue s'est présentée à propos de l'application des lois métropolitaines à Madagascar, après la conquête sanctionnée par la loi du 6 août 1896. Cette loi, qui déclare Madagascar colonie française, n'a-t-elle pas placé cette île de plein droit et sans aucune promulgation spéciale sous l'empire de toutes les lois françaises *antérieures* à cette date ? L'affirmative a été adoptée par un arrêt de la Cour de Tananarive, du 8 mai 1897, (D., 98, 2, 297, note Sarrut), et confirmé pour cette colonie, par une jurisprudence constante depuis cette époque (Tananarive, 28 nov. 1906 ; Trib. de Majunga, 24 déc. 1906 ; Cass. crim. (Majunga), 30 août 1906 ; Tanana-

rive, 5 janv. et 16 févr. 1907 ; Tananarive, 27 févr. 1909 et 6 oct. 1909).

Cette jurisprudence se fonde sur le décret du 28 décembre 1895, qui décidait que les lois françaises « sont et demeurent promulguées dans l'île et ses dépendances », et d'après elle, la loi d'annexion du 6 août 1896, précédée du décret du 9 juin 1896, qui soumettent la mise en vigueur des lois françaises à une promulgation suivant les formes prescrites, ne concernent que les actes législatifs à venir. Quant au décret du 28 décembre 1895, il a irrévocablement étendu à l'île toute la législation antérieure à l'occupation de Madagascar.

Mais cette jurisprudence qui repose sur des arguments de texte d'ailleurs contestables, prête aux plus graves critiques. Elle engendre des difficultés inextricables, en raison du nombre considérable de lois françaises antérieures à l'annexion et qui ne peuvent être indistinctement déclarées exécutoires à Madagascar. Si d'autre part, on veut faire un choix entre elles, on tombe dans l'arbitraire (Voir Girault, *op. cit.*, t. I, N° 122 et note Sarrut, D., 98, 2, 297).

En outre, cette jurisprudence méconnaît deux principes essentiels de la législation coloniale : d'une part, la règle de la spécialité de cette législation ; d'autre part, le principe posé par le sénatus-consulte de 1854, qu'une loi métropolitaine n'est applicable aux « colonies qu'après une promulgation et une publication spéciales. » Aussi, la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat s'est-elle prononcée dans un sens contraire à celui de la Cour de

cassation (consulter d'intéressants arrêts des 5 nov. et 3 déc. 1909).

II

Une loi métropolitaine ayant été déclarée régulièrement applicable aux colonies, vient à être modifiée en France, sans que lesdites modifications soient l'objet d'une déclaration d'applicabilité spéciale aux colonies, les dispositions modificatives jouiront-elles à l'égard des colonies, de leur force exécutoire ?

Certains auteurs ont proposé de faire une distinction selon que les dispositions nouvelles sont simplement modificatives de l'ancienne loi, ou, au contraire, forment une addition à celle-ci. Pour les dispositions modificatives, un simple décret suffirait à les rendre applicables aux colonies. Il s'agit, en effet, de textes qui font corps avec la loi précédente, laquelle est déjà exécutoire ; il suffira donc d'un décret pour faire connaître aux intéressés les textes modificatifs.

Si, au contraire, la loi nouvelle vient compléter une loi précédente et s'y ajouter, une déclaration du législateur sera indispensable aux colonies (Dislère, *Traité de législation coloniale*, t. I).

Nous pensons que cette distinction est inadmissible, et que, dans les deux cas, une loi est nécessaire pour étendre aux colonies les dispositions nouvelles. Sans doute, l'ancienne loi est déjà appliquée aux colonies, mais on oublie qu'une loi déjà appliquée ne peut être modifiée que par une

loi. De ce que la première loi a été rendue applicable aux colonies, il ne résulte nullement que le législateur ait voulu leur étendre la modification (En ce sens, M. Perreau et M. de Mony, à leurs cours).

III

Quel effet peuvent avoir en dehors d'une colonie, les lois et décrets qui ont été promulgués et publiés dans cette colonie ?

S'imposent-ils aux tribunaux des autres colonies ou de la métropole ?

Par exemple, peut-on valablement invoquer en France, les droits qu'on a pu obtenir en vertu du régime législatif particulier d'une colonie ?

La Cour de cassation s'est prononcée sur la question le 18 juin 1890. Il s'agissait de savoir si des Indiens, qui avaient, dans les conditions prévues par un décret du 21 septembre 1881, renoncé à leur statut personnel, et comme tels, obtenu en quelque sorte la naturalisation française, pouvaient être inscrits sur des listes électorales en Cochinchine. La Cour a répondu par l'affirmative, parce que le décret du 21 septembre 1881, qui a tenu lieu de loi dans les établissements de l'Inde, assure définitivement la qualité de citoyens français aux Indiens renonçant à leur statut personnel.

Mais dans cette affaire, malgré la généralité des motifs invoqués par la Cour suprême, la difficulté à trancher portait sur une question de nationalité. Et les juriscon-

sultes qui commentent cette jurisprudence en l'approuvant, sont d'avis qu'elle doit être limitée au cas particulier de la nationalité, qui est une qualité indivisible ; mais ils pensent qu'un texte rendu exclusivement pour une colonie, ne saurait produire ses effets en dehors de cette colonie, sans une promulgation et une publication spéciales, suivant les règles de la Constitution coloniale (M. de Mony, à son cours).

IV

Quelles sont les lois applicables aux colonies en formation ?

Lorsque la contrée est occupée par nos troupes, on admet, conformément à une vieille tradition, que le commandant est investi de tous les pouvoirs et, par conséquent du pouvoir législatif et réglementaire (Cf. déclaration du 10 avril 1855, du commandant des troupes d'occupation de la Nouvelle-Calédonie). Mais, à défaut de règlement pris par le chef militaire, quelles lois seront appliquées par les tribunaux, en attendant la promulgation d'une législation régulière ?

Il y a lieu de distinguer suivant la nature des lois et des personnes en cause :

a) En matière criminelle, la loi française s'applique, même sans promulgation, aux étrangers et aux indigènes (art. 63 du Code de justice militaire). En effet, le Code de justice militaire s'impose sur tous les lieux occupés par les armées françaises hors du territoire, et le Conseil de guerre

est compétent. Lors de l'occupation de Rome par les troupes françaises, en 1849, un soldat français fut tué par un Italien. Le conseil de guerre du corps d'occupation se jugea compétent bien qu'on ne fut pas en pays ennemi et sa décision fut confirmée par la Cour suprême. La jurisprudence est donc très ferme (Cass., 24 août 1865, aff. Gonzalès, S., 65, I, 466 ; D., 65, I, 501).

b) S'il s'agit de crimes accomplis par des Français ou de litiges entre Français établis sur le territoire occupé, l'application de la loi française, qui est forcément connue des intéressés, doit être suivie (Cf. décret du 25 juill. 1864, art. 18).

c) Relativement aux indigènes et aux étrangers, les lois françaises civiles ne peuvent leur être étendues qu'après promulgation (ordonnance du 28 août 1843, art. 2 ; décret du 25 juill. 1854, art. 11).

Les indigènes conservent leur statut jusqu'à ce qu'une nouvelle législation ait été promulguée par le nouveau souverain.

V

Quand un territoire se trouve annexé à une colonie, quel est le régime législatif qui lui est applicable ?

La législation en vigueur dans la colonie est-elle étendue de plein droit au nouveau groupement ? Il n'y a pas de difficulté pour les actes législatifs postérieurs ; ils s'y appliquent *de plano*. Mais que décider de la législation antérieure à l'annexion ?

La doctrine fait une distinction :

1° Si le territoire annexé à la colonie n'avait aucune législation propre, par exemple s'il était vacant ou habité par des populations sauvages, la législation en vigueur dans le pays d'annexion s'applique de plein droit au territoire rattaché, car un pays ne peut rester sans lois. Au point de vue législatif comme aux autres, les limites de la colonie se trouvent purement et simplement reculées. « Il « en est ainsi des lois et règlements du Congo français « dans le territoire militaire du Tchad qu'a constitué, « mais sans le séparer administrativement de cette colo- « nie, un décret du 5 septembre 1900. De même, la légis- « lation édictée pour le Sénégal et ses dépendances a été « étendue dans son ensemble, aux territoires militaires, « qu'un décret du 20 décembre 1900, en le rattachant à ces « possessions, a créés entre le Niger et le Tchad » (Dislère, *Traité de législation coloniale*, t. I, N° 253).

Si, au contraire le territoire rattaché possédait une législation avant l'annexion, il en conserve le bénéfice après la conquête, à moins d'une disposition contraire expresse. Il serait inadmissible, en effet, qu'un changement de domination entraînât la substitution complète d'une législation à une autre. Tout changement dans la législation antérieure à l'annexion ne peut résulter que d'une loi. C'est ce qui s'est produit notamment lors de l'annexion de l'île Saint-Barthélemy à la Guadeloupe (loi du 2 mars 1878). Il a été fait application de ces principes à Sainte-Marie de Madagascar. « Pendant quelques années, remar-

« que M. Dislère, la colonie de Sainte-Marie de Madagascar est restée dans une situation anormale au point de vue législatif. Le décret du 17 octobre 1876 avait rattaché cette île à la Réunion comme dépendance. Mais le régime des dépendances de la Réunion, prévu par l'art. 193 de l'ordonnance de 1825, n'avait pas été établi ; le sénatus-consulte de 1854 n'étant pas applicable à cet établissement en l'absence de tout texte législatif, il en résultait que Sainte-Marie de Madagascar restait soumis au même régime qu'avant son annexion à la Réunion. Cette situation a pris fin par la promulgation du décret du 29 octobre 1887, qui a rendu applicables à Sainte-Marie de Madagascar, les lois, décrets ou ordonnances qui ont promulgué ou modifié, à la Réunion, la législation civile, commerciale et criminelle en vigueur dans la métropole. Depuis cette époque, Sainte-Marie de Madagascar a été rattachée successivement à la colonie de Diego-Suarez, puis à Madagascar ; les lois promulguées auparavant y sont toujours en vigueur » (Dislère, *op. cit.*, t. I, p. 227).

SECTION III

Le régime législatif des anciennes colonies.

Là, le régime législatif résulte d'une combinaison entre le sénatus-consulte de 1854 et le droit public postérieur à 1870 : notamment après la disparition de la Constitution impériale, les sénatus-consultes n'eurent plus de raison

d'être, et on admit que le pouvoir législatif établi par les lois constitutionnelles de 1875, héritait des attributions autrefois dévolues au Sénat impérial en matière de législation coloniale.

Or, ce sénatus-consulte ne posait de principe nouveau que pour l'avenir ; il n'est pas superflu de remarquer qu'à l'époque où il intervint, un grand nombre de lois, d'ordonnances et de décrets étaient déjà en vigueur dans les anciennes colonies. Ces textes conservent toute leur force en vertu de l'art. 2 du sénatus-consulte. Pour l'avenir, le sénatus-consulte indiquait cinq sources de la législation coloniale : le sénatus-consulte ; la loi ; le décret réglementaire ; le décret simple ; les arrêtés du gouverneur ; enfin, un certain pouvoir de décision était laissé aux Conseils généraux.

Il ne peut plus être question aujourd'hui des sénatus-consultes ; par conséquent, les matières pour lesquelles le Sénat impérial intervenait autrefois sont aujourd'hui de la compétence du Parlement et régies par une loi ; les sources du pouvoir législatif sont donc aujourd'hui réduites à quatre.

Nous allons les examiner successivement.

I. — *La loi.*

Le Sénat étant devenu une simple chambre législative, les diverses matières qui, sous le second Empire, devaient être réglées par un sénatus-consulte, sont désormais régies par des lois. Il en est ainsi de toutes les matières dont l'art. 3 du sénatus-consulte de 1854 donnait *in-extenso* et

limitativement l'énumération (Voir *suprà*, p. 28). En outre, le Parlement hérite des attributions législatives qui étaient dévolues par l'art. 4 du sénatus-consulte au corps législatif, savoir : l'élaboration et le vote des lois qui intéressent le régime commercial des colonies.

Toutefois, la règle que le régime commercial devait être fixé par des lois, avait été modifiée par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, art. 2, qui accordait aux Conseils généraux, le droit de voter « les tarifs d'octroi de mer sur les « objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de « douane sur les *produits étrangers* importés dans la « colonie.

« Le tarif de douane voté par le Conseil général est « rendu exécutoire par décret de l'empereur, le Conseil « d'Etat entendu. C'était un retour aux anciennes idées d'autonomie coloniale, mais les Assemblées locales abusèrent de leurs pouvoirs ; elles profitèrent de leur liberté pour établir des taxes qui atteignaient aussi bien les marchandises métropolitaines que celles de l'étranger, car l'octroi de mer est une taxe qui frappe uniformément les marchandises quelle qu'en soit l'origine. Puis pour éviter le contrôle de la métropole, elles n'établirent aucun tarif douanier, de sorte que l'accès de la colonie était aussi facile pour les marchandises étrangères que pour les marchandises françaises.

Etant donné les inconvénients de ce régime pour la métropole, la loi douanière du 11 janvier 1892 a abrogé le sénatus-consulte de 1866 et est revenue purement et sim-

plement au principe de 1854. Le régime commercial des colonies est retombé aujourd'hui sous l'empire des lois. L'expression de régime commercial des colonies doit être entendue d'ailleurs, non pas de l'ensemble des lois commerciales, « mais seulement de celles des dispositions législatives qui concernent les conditions économiques et fiscales des colonies et des autres pays ; par conséquent, le Code de commerce et les lois relatives à l'organisation et à la police du commerce doivent être considérées comme comprises dans l'art. 6 du sénatus-consulte, et le pouvoir exécutif peut rendre applicables aux colonies, par simple décret, les lois promulguées en matière commerciale dans la métropole » (Interprétation consacrée par un avis du Conseil d'Etat du 1^{er} juill. 1873).

C'est donc exclusivement le régime douanier des colonies qui est gouverné par des lois. Cependant il faut noter, qu'aujourd'hui encore, certaines réductions du tarif douanier peuvent résulter de décrets rendus en Conseil d'Etat ; et que, d'autre part, les pouvoirs des Conseils généraux ont été maintenus en partie pour les octrois de mer ; ils continuent à délibérer pour en fixer les tarifs, le mode d'assiette et les règles de perception et de répartition ; mais leurs délibérations doivent être approuvées par décret en Conseil d'Etat ; le tarif voté est rendu exécutoire par décret, ou provisoirement par arrêté du gouverneur (art. 6 de la loi du 11 janvier 1892). Sous ces réserves, il demeure vrai de dire que la loi est la principale source de législation en matière commerciale.

Enfin, le Parlement a vu augmenter sensiblement ses attributions législatives relatives aux colonies, par suite de la déconstitutionnalisation du sénatus-consulte de 1854. en effet, tant qu'il a été un texte constitutionnel, le pouvoir législatif n'avait pas le droit d'évocation par rapport à l'exécutif, parce que c'eût été la violation de la Constitution. Mais aujourd'hui, aucune entrave de ce genre ne limite l'activité législative des Chambres.

Cette extension du pouvoir législatif s'est exercée à plusieurs reprises, au détriment du pouvoir exécutif, et, en pareil cas, les matières sur lesquelles a empiété le Parlement ont échappé pour toujours au régime des décrets ; car c'est une règle constitutionnelle que l'exécutif est impuissant à modifier un texte législatif.

Cette intervention du Parlement s'est manifestée sur plusieurs points : 1° lors du vote de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ; l'art. 5 du sénatus-consulte de 1854 plaçait expressément dans les attributions du pouvoir exécutif le droit de légiférer en matière de presse par voie de règlement d'administration publique. Contrairement à cette disposition formelle, le Parlement a déclaré applicable aux colonies la loi sur la presse, art. 69 ;

2° De même, la loi municipale du 5 avril 1884, déclarée applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, a soustrait au régime des décrets, l'organisation municipale de ces trois colonies.

3° Depuis la loi du 15 avril 1890, la surveillance de l'organisation judiciaire dans ces trois colonies est passée du pouvoir exécutif au Parlement ;

4° Signalons enfin que les banques coloniales qui devaient être régies par décret en vertu de l'art. 5 du sénatus-consulte de 1854 ont vu leurs pouvoirs prorogés par des lois successives des 24 juin 1874 et 13 décembre 1901.

II. — *Le décret réglementaire.*

Dans son art. 6, le sénatus-consulte de 1854 prévoit comme troisième source de la législation des Antilles et de la Réunion, les décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire, rendus, le Conseil d'Etat entendu.

Ils sont obligatoires pour les matières suivantes : 1° législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sous réserve des matières qui, d'après l'art. 3, relèvent d'un sénatus-consulte.

Les réserves ainsi formulées dans l'art. 6 ont donné lieu à des difficultés. Le sénatus-consulte est, en effet, très peu explicite sur les exceptions à la règle posée par l'art. 6 : dès lors, l'administration coloniale se trouve souvent dans l'incertitude pour savoir, si, dans telle circonstance donnée, il y a lieu de recourir au dépôt d'un projet de loi ou à l'élaboration d'un décret. Toute erreur commise par elle peut l'exposer à un refus d'application par les tribunaux, de la mesure législative prise ;

2° L'organisation judiciaire ; cette matière a été l'objet d'une évocation par la loi du 15 avril 1890 ;

3° L'exercice des cultes ;

4° L'instruction publique ;

5° Le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; mais ici, on doit remarquer que si l'art. 6 se contente d'un décret réglementaire pour le mode de recrutement, l'art. 3 exige un sénatus-consulte pour l'application aux colonies du principe du recrutement de l'armée. Il est donc quelquefois délicat de discerner les cas où l'on est en présence du mode ou au contraire du principe (dans cette dernière hypothèse, une loi serait aujourd'hui indispensable) ;

6° La presse, mais ici encore il faut signaler que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a été déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion ;

7° Les pouvoirs extraordinaires du gouverneur, relatifs aux mesures de haute police et de sûreté générale ;

8° L'administration municipale, sous réserve des lois postérieures dont certaines ont réglé la question : ainsi la loi du 5 avril 1884 est applicable aux anciennes colonies ;

9° Les matières domaniales ;

10° Le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit, sous réserve des lois précédemment citées sur les banques coloniales ;

11° L'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ;

12° Le notariat, les offices ministériels et les tarifs judiciaires ;

13° L'administration des successions vacantes.

Cette liste a été encore allongée par l'art. 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, pour l'inscription aux bud-

gets locaux des dépenses obligatoires et de l'établissement de contributions et taxes locales.

Il convient toutefois de noter que même dans les hypothèses prévues par l'art. 6, s'il existe sur les matières réglementées par les 14 numéros précités, une loi en vigueur dans la métropole, un décret simple suffit pour transporter aux trois colonies, *sans aucun changement*, législation de la métropole. Cette condition de rigueur, il faut cependant l'entendre raisonnablement et ne pas considérer comme changement les modifications imposées par la différence de dénomination des autorités coloniales.

III. — *Le décret simple*

La troisième source de législation aux Antilles et à la Réunion, est, d'après l'art. 7, le décret simple préparé par le Ministre des Colonies et signé par le Président de la République.

Il est suffisant pour régler :

- 1° L'organisation des milices locales ;
- 2° La police municipale ;
- 3° La grande et la petite voirie ;
- 4° La police des poids et mesures.

Le texte de l'art. 7 ajoute qu'un décret simple suffit pour toutes les matières qui ne sont pas mentionnées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs. C'est là une disposition très

importante qui place sous le régime du décret simple, la généralité des matières relevant de la législation coloniale.

Il faut remarquer que si une loi est nécessaire pour tous les cas intéressant la souveraineté de la France ou les finances métropolitaines, et si d'autre part, une loi peut déroger au sénatus-consulte de 1854, toutes les fois que le Parlement veut exercer le droit d'évocation, de même le pouvoir exécutif a la faculté d'extraire une matière du domaine des décrets simples pour en faire l'objet de décrets rendus en Conseil d'Etat.

La règle d'après laquelle les décrets sont une des sources de la législation coloniale, déroge au principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, fondamental dans notre droit public métropolitain.

Par un simple décret, le Gouvernement peut bouleverser l'organisation civile, administrative, judiciaire de la colonie. Au contraire, sur le territoire métropolitain, les atteintes à l'état des personnes, à leurs droits politiques ou à la propriété individuelle, ne peuvent résulter que d'une loi. C'est dire que pour les colonies, les attributions du pouvoir exécutif étant notablement étendues, le décret équivaut à la loi.

Dans le droit public métropolitain, des différences fondamentales se manifestent entre eux : différence d'origine, d'abord, l'un émane du pouvoir législatif, l'autre du pouvoir exécutif ; différence ensuite quant à l'étendue du rôle assigné à chacun. Les matières importantes sont régies par la loi ; les décrets ne concernent que les points secondaires

et généralement interviennent pour compléter la loi sur des questions de détail qu'elle n'a pu prévoir. Sur un seul point, le décret et la loi se ressemblent : ils constituent, à l'exception bien entendu, des décrets individuels, des mesures générales et obligatoires pour tous les citoyens.

Il serait donc contraire à la Constitution de réglementer indifféremment par une loi ou par un décret, une question quelconque dans la métropole. Mais ces notions essentielles de la loi et du décret, ces conditions considérées dans la métropole comme indispensables à la liberté des citoyens, sont abandonnées pour les colonies, dont les habitants, bien que représentés en partie au Parlement, ne sont plus appelés à collaborer aux lois qui les régissent. Ils sont fondés cependant, par leur qualité de Français, à se réclamer de l'art. 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme qui, caractérisant la loi par l'expression de la volonté générale, reconnaît à tous les citoyens le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants, à sa formation.

Une semblable divergence de régime entre la métropole et les colonies peut s'expliquer d'abord par le souvenir des époques troublées où il a été institué, et aussi par certaines circonstances *permanentes* résultant de la situation géographique et sociale des colonies.

La législation coloniale a été élaborée par des Gouvernements qui essayaient de ressaisir le pouvoir absolu et d'augmenter sans cesse leurs attributions au détriment de celles du Parlement. En dépit d'une évolution constante vers la liberté, qui a doté la métropole d'une Constitution

respectueuse des droits des citoyens, les colonies sont demeurées sous le régime établi pour elles par les Gouvernements antérieurs et n'ont que peu profité des progrès de notre droit public.

Ce n'est pas à dire que le régime actuel mérite de tous points la critique. Si l'unité territoriale existe entre la France et ses colonies, de profondes différences se manifestent dans le degré de civilisation des peuples qui habitent nos diverses possessions. On ne s'expliquerait pas que, sous couleur de préoccupations philosophiques et humanitaires, on conférât les droits de citoyen et la collaboration législative à des peuplades qui, par leurs traditions, leurs mœurs et leur ignorance, sont à l'antipode de notre civilisation.

Et, même pour les vieilles colonies, la complexité des besoins administratifs ou économiques d'une part, l'éloignement de la métropole d'autre part, justifient dans une certaine mesure la conservation par le pouvoir exécutif d'attributions qui paraîtraient exorbitantes dans la métropole.

Le décret est un instrument plus souple, il s'adapte mieux aux nécessités urgentes et variées qui peuvent surgir aux colonies, que l'organisme législatif plus complexe et plus lent.

IV. — *Les arrêtés des gouverneurs.*

Le sénatus-consulte de 1854 prévoit encore, mais à titre secondaire, les arrêtés des gouverneurs.

L'art. 9 décide que les arrêtés et décisions du gouverneur régleront les matières d'administration et de police, et qu'ils seront compétents pour assurer l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans les colonies.

Dans certains cas, prévus par l'art. 3 de la loi du 8 janvier 1877, complétée par le décret du 6 mars 1877, les arrêtés des gouverneurs devront, à peine de caducité, être convertis en décrets dans le délai de quatre mois. Il s'agit de pénalités supérieures à celles de simple police, que peuvent contenir les arrêtés des gouverneurs.

V

Enfin, les Conseils généraux étaient appelés par le sénatus-consulte de 1866 à participer au pouvoir législatif. Nous avons vu, en effet, que l'art. 2 du sénatus-consulte de 1866 leur donnait le droit de statuer souverainement sur les tarifs de douanes et d'octroi de mer, sauf pour les tarifs douaniers, l'obligation d'obtenir un décret d'approbation rendu en Conseil d'Etat. Cette prérogative leur a été retirée pour les douanes par la loi du 11 janvier 1892. Leurs pouvoirs n'ont été maintenus que pour les octrois de mer dont ils établissent toujours les tarifs ; mais ceux-ci ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation donnée par décret rendu sur l'initiative du Ministre des Colonies, le Conseil d'Etat entendu.

Telles sont les différentes sources de la législation applicable aux Antilles et à la Réunion.

SECTION IV

La situation des colonies régies par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854.

Les règles analysées plus haut ne s'appliquent qu'à une très minime partie de notre empire colonial. Toutes les autres colonies sont gouvernées par une réglementation différente et qui est très simple.

Le texte qui les concerne est l'art. 18 du sénatus-consulte de 1854, aux termes duquel « jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte spécial, ces colonies seront régies par décret. »

Le sénatus-consulte annoncé n'est jamais intervenu.

De là cette conséquence que les colonies dont il s'agit sont toujours régies par des décrets simples qui constituent en toute matière et en principe, la source unique de leur législation.

Toutefois, l'application de l'art. 18 a subi des dérogations peu importantes : 1° le législateur peut évoquer l'une quelconque des matières intéressant les colonies et en faire l'objet, soit de lois spéciales, soit de dispositions législatives particulières insérées dans le texte même des lois métropolitaines. A partir de ce moment, la matière ainsi évoquée échappe au régime des décrets. C'est ainsi que plusieurs lois ont été déclarées applicables à toutes les colonies d'une manière générale (lois du 29 juillet 1881 sur la presse, art. 69 ; du 27 mai 1885 sur les récidivistes,

art. 20 ; du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles, art. 6 ; du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises, art. 16 ; du 11 janvier 1892 sur le régime douanier, art. 2 à 8 ; du 21 mars 1905, art. 89 et 90, sur le recrutement de l'armée.

D'autre part, les principes généraux de notre droit public ne permettent pas de régler autrement que par une loi toutes les questions qui intéressent la souveraineté ou les finances publiques de la métropole.

L'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose, en effet, que nulle cession, échange ou adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

L'approbation, formellement exprimée par le pouvoir législatif, s'impose donc pour toute modification de la souveraineté de la France aux colonies. C'est par application de cette règle qu'ont été approuvées par une loi les diverses conventions conclues avec le Portugal en 1887 et avec l'Allemagne en 1894, relatives à la délimitation du Congo français (lois du 22 juillet 1887 et 24 juillet 1894) ; et la cession récente d'une partie du Congo à l'Allemagne, fait actuellement l'objet d'une discussion législative.

Les finances de l'Etat ne peuvent non plus être engagées que par un vote du Parlement. Conformément à ce principe, la construction d'un chemin de fer aux colonies pourra être autorisée par un décret simple, si tous les frais de construction du chemin de fer incombent aux finances locales.

Mais si la métropole y participe dans une mesure quel

conque, par voie de subvention ou de garantie d'intérêt, une loi sera nécessaire. Par exemple, lors de l'établissement de la ligne de Dakar à Saint-Louis, à laquelle l'Etat garantissait un revenu net kilométrique de 1,154 fr., une loi est intervenue, le 29 juin 1882, pour approuver cette garantie.

Lors de la construction du chemin de fer de la côte des Somalis, la loi du 6 avril 1902 est venue approuver la garantie assurée par le Gouvernement à la Compagnie concessionnaire du versement d'une subvention annuelle de 500,000 fr. par le protectorat.

Mais de simples décrets ont suffi pour autoriser la construction du chemin de fer de Saïgon à Mytho, le 24 avril 1881 et du chemin de fer du Dahomey, le 26 juin 1900, parce que l'assurance d'un revenu net kilométrique émanait de la colonie.

Une autre dérogation à la règle du décret simple résulte de ce que le législateur, au lieu de régler lui-même une question coloniale d'une manière incomplète, pourrait renvoyer pour les détails d'application à un règlement d'administration publique. En cas pareil, la matière gouvernée dans son principe par une loi, et pour les détails par un décret en Conseil d'Etat, échapperait au régime des décrets simples.

Ainsi, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, porte dans son art. 43 (alinéa 2) « que
« des règlements d'administration publique détermineront
« les conditions dans lesquelles la présente loi sera appli-

« cable à l'Algérie et aux colonies, » Les conséquences de dispositions de ce genre sont doubles : 1° le Gouvernement ne peut plus étendre la loi aux colonies par voie de décret simple ; il ne peut élaborer qu'un règlement d'administration publique ; de même, toute modification au régime résultant de ce règlement ne pourrait être introduit que par voie de décret en Conseil d'Etat ;

2° Le pouvoir exécutif sera dans l'obligation, si la formule employée par la loi est impérative, de promulguer le décret réglementaire annoncé par elle. Mais, cette obligation ne comportant aucune sanction, demeure bien souvent sans exécution. En matière de droits de douane, la loi du 11 janvier 1892 exige un décret rendu en Conseil d'Etat, pour toute modification de tarifs.

Enfin, il est admis que les dispositions de l'art. 9 du sénatus-consulte de 1854, dispositions qui confèrent certains pouvoirs réglementaires aux gouverneurs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, doivent être étendus aux autres colonies.

Tel est le droit commun du régime législatif des colonies gouvernées par l'art. 18. Cependant, certaines d'entre elles qui sont pourvues de Conseils généraux, présentent quelques dérogations qui les rapprochent des colonies du premier groupe.

Comme aux Antilles, les Conseils généraux de la Guyane, du Sénégal, de l'Inde, ont le droit de déterminer l'assiette, la perception et le tarif des taxes autres que les tarifs de douane, sauf approbation par décret en Conseil d'Etat, des délibérations de l'Assemblée locale (loi du 13 avril 1900).

Nous avons ainsi terminé la description du régime législatif des anciennes et des nouvelles colonies. Il reste à présenter un tableau rapide des règles suivies pour l'Algérie et la Tunisie, qui sont placées, à cet égard, dans une situation spéciale.

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF EN ALGÉRIE ET EN TUNISIE

Le régime législatif de nos deux possessions méditerranéennes, très différent de celui des autres colonies, est complexe pour l'Algérie, mais ne soulève aucune difficulté pour la Tunisie.

SECTION I

L'Algérie

Le problème du pouvoir législatif algérien donne lieu à trois questions :

- 1° Quelles sont les sources de la législation algérienne ?
- 2° Comment les lois métropolitaines sont-elles applicables en Algérie ?
- 3° Les règles spéciales à la promulgation et à la publication des lois et décrets en Algérie.

I. — SOURCES DE LA LÉGISLATION ALGÉRIENNE

Les sources de la législation algérienne sont au nombre de sept : 1° les sénatus-consultes ; 2° les arrêtés du général en chef, commandant le corps d'occupation ; 3° les arrêtés de l'intendant civil ; 4° les arrêtés du Ministre de la Guerre ; 5° les arrêtés du gouverneur général de l'Algérie ; 6° les ordonnances royales et plus tard les décrets ; 7° les lois.

Nous verrons que, parmi ces sources, les cinq premières appartiennent au passé. Seuls, la loi et le décret constituent les sources de la législation algérienne.

1° Les sénatus-consultes.

L'art. 27 de la Constitution de 1852, attribuait au Sénat le soin de régler la Constitution de l'Algérie, comme des autres colonies. Mais le Sénat ne s'est jamais acquitté de cette mission. Un projet fut élaboré en 1869. Une Commission avait été nommée dans ce dessein le 5 mai 1869, mais les événements empêchèrent la discussion du projet.

Toutefois, divers sénatus-consultes sont intervenus, notamment celui du 22 avril 1863 sur la Constitution de la propriété foncière indigène, dont certaines dispositions sont encore en vigueur, et un autre du 14 juillet 1855 sur l'état des personnes et la naturalisation.

Depuis la III^e République, ces sénatus-consultes n'ont plus que la valeur de lois ordinaires et, par suite, peuvent être modifiés par une loi.

2° Les arrêtés du général en chef.

Ils ont été pris pendant la période d'occupation, c'est-à-dire avant le 22 juillet 1834 et sont très nombreux : « On
« était en pays ennemi, la population civile se trouvait à
« la suite d'une armée en campagne, le général en chef
« réunissait donc dans ses mains tous les pouvoirs civils
« et militaires ; il puisait dans les circonstances exception-
« nelles de notre occupation le pouvoir de prendre des

« arrêtés ayant force de loi » (Sumien, *Le Régime législatif de l'Algérie*, thèse, Paris, 1895).

La légalité de ces arrêtés n'a jamais été contestée et on n'a pas cessé de les appliquer depuis 1834. Citons l'arrêté du 9 juin 1831, portant que les actes sous seings privés entre Européens et indigènes doivent être écrits dans les deux langues placées en regard l'une de l'autre.

3° *Les arrêtés de l'intendant civil.*

A partir de 1832, la plupart des arrêtés furent rendus par les intendants civils, et ils organisent des matières nombreuses et importantes. L'intendant civil s'est arrogé ce droit sous la pression des circonstances.

Le Gouvernement n'ayant pas pris le temps d'élaborer une législation spéciale à l'Algérie, l'intendant civil, responsable de l'administration civile, a dû assumer cette tâche : « On le laissa faire, trop heureux de se décharger sur lui de ce souci, et quand, plus tard, en 1850, on vint nier pour la première fois la légalité de ces arrêtés, suivis jusque-là sans contestation, il sembla aux tribunaux que, proclamer leur illégalité serait faire acte de malhonnêteté et de mauvaise foi » (Girault, *op. cit.*, t. III, N° 423).

Même après l'ordonnance de 1834, les intendants civils continuèrent à légiférer jusqu'en 1838. A cette époque, une ordonnance du 31 octobre 1838 remplaça l'intendant civil par un directeur de l'Intérieur.

4° Les arrêtés du Ministre de la Guerre.

Ils ont joué un certain rôle, comme source de la législation algérienne sous la Monarchie de Juillet et même sous la II^e République.

Des décrets ont confié au Ministre de la Guerre, le soin de régler par voie d'arrêtés, certaines matières, dont quelques-unes très importantes (arrêtés relatifs aux professions des notaires, de défenseur, d'huissier et de commissaire-priseur, pris en exécution de l'art. 73 de l'ordonnance du 28 février 1841). Ces arrêtés sont légaux, car ils ont été pris en vertu d'une délégation formelle contenue dans un certain nombre de décrets.

5° Les arrêtés du Gouverneur général.

Cette source de la législation algérienne a son principe dans l'art. 8 de l'ordonnance du 22 juillet 1834, qui conférait au gouverneur général le droit de prendre, en cas d'urgence, des arrêtés provisoirement exécutoires sur les matières qui, d'ordinaire, sont régies par des ordonnances. Mais les gouverneurs généraux usèrent trop largement de leurs droits, et en profitèrent pour légiférer sur des matières où il n'y avait pas urgence. Par suite, l'ordonnance du 25 avril 1845 (art. 2 et 3) vint restreindre les pouvoirs du gouverneur général.

Désormais, il n'eut le droit de prendre des arrêtés que « dans les cas imprévus où l'ordre et la sécurité publique seraient gravement intéressés », et ces arrêtés devenaient

caducs, si, dans les trois mois de leur date, ils n'étaient pas ratifiés par le Ministre de la Guerre, avec publication de la ratification au *Bulletin officiel* des actes du Gouvernement de l'Algérie.

Malgré ces prescriptions, il y eut encore des abus. Aussi, le pouvoir législatif du gouverneur général prit fin, en 1858, lors de la création du Ministère de l'Algérie, et la délégation du pouvoir législatif ne lui a pas été renouvelée depuis.

Le gouverneur général ne peut donc plus aujourd'hui prendre d'arrêté en matière législative que pour prescrire l'exécution des lois et décrets rendus dans la métropole.

6° *Les ordonnances royales et plus tard les décrets.*

C'est assurément la source la plus abondante de la législation algérienne. Il n'y a pas lieu de s'en étonner : l'art. 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 porte que « jusqu'à ce « qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par des « ordonnances » et ce principe est toujours en vigueur. L'Algérie est donc soumise aujourd'hui au régime des décrets.

A la vérité, la Constitution de 1848, art. 109, déclare l'Algérie territoire français ; mais elle n'établit pas une assimilation absolue. L'art. 109 ajoute en effet que « l'Algérie sera régie par des lois particulières » sans préciser si elles devront émaner du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Ce texte implique donc le maintien de la légis-

lation spéciale à l'Algérie. C'est ce qui résulte de l'avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1849. « Le Conseil d'Etat est
« d'avis que tant qu'une loi ne sera pas intervenue pour
« régler l'interprétation de l'art. 109 et déterminer les ma-
« tières qui sont, en Algérie, du domaine de l'exécutif, il
« appartient au Gouvernement de statuer, suivant les cas
« et selon les circonstances, sur une partie des questions
« qui se présenteront, se réservant la loi pour celles dont
« l'importance réclamerait spécialement une solution lé-
« gislative. »

Aujourd'hui le décret et la loi constituent les deux sources de la législation algérienne.

7° *La loi.*

Les Chambres peuvent voter des lois spéciales à l'Algérie, car le régime des décrets ne met nullement obstacle à ce qu'elles évoquent les questions importantes. En fait, le domaine de la loi est illimité et la tendance actuelle est de soumettre au Parlement les questions les plus intéressantes pour l'Algérie.

Les matières réglementées par la loi ne peuvent plus ensuite être réglementées par un décret. Ce sont des lois qui gouvernent le régime commercial (loi du 11 janvier 1851) ; la Constitution de la propriété (loi du 16 juin 1851) ; enfin, la Banque d'Algérie (loi du 4 août 1851).

Le décret demeure donc le droit commun, mais les lois spéciales se multiplient chaque jour davantage.

Ce qui est regrettable, c'est que les cercles d'application

du décret et de la loi ne soient pas mieux délimités. Il y a des décrets qui tranchent des questions aussi graves que celles dont s'est occupé le Parlement. Ainsi, on n'aperçoit pas très bien pourquoi les tribunaux répressifs ont été institués par un décret et les cours criminelles par une loi. On reproche au système des décrets de ne présenter aucune garantie pour les citoyens ; les facultés qu'ils accordent ne sont pas des droits, mais de simples tolérances, en raison de la facilité avec laquelle elles peuvent être retirées. Aussi des propositions ont été jadis déposées pour supprimer le régime des décrets et fixer par une loi organique les principes essentiels de la Constitution de l'Algérie (Voir les propositions Jacques, *J. O.*, Doc. parl., Sénat, 1833, session ordinaire, p. 591 ; de La Ferronnays, *J. O.*, Doc. parl., Chambre, sess. ord., 1883, p. 755 et suiv. ; 1890, p. 907).

Il serait désirable que ces propositions fussent reprises.

II. — APPLICATION DES LOIS MÉTROPOLITAINES ALGÉRIENNES

L'Algérie n'est pas seulement réglementée par des textes spéciaux. Elle est gouvernée aussi par les lois métropolitaines qui lui ont été déclarées applicables en totalité ou en partie.

La jurisprudence algérienne distingue, à cet égard, la période antérieure à l'ordonnance du 22 juillet 1834, qui a appliqué à l'Algérie le régime des décrets et les lois postérieures à cette date.

a) S'il s'agit d'une loi antérieure à 1834, la jurisprudence

des tribunaux algériens, approuvée par la Cour de cassation, est fixée en ce sens que cette loi est de plein droit applicable à l'Algérie, même en l'absence de toute publication spéciale (Alger, 11 déc. 1861, Cass., 17 nov. 1865, et de nombreux arrêts cités dans Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie annoté, 1896, p. 6 et 7).

Le seul fait de la conquête a donc eu pour résultat de soumettre l'Algérie aux lois de la métropole. C'est une jurisprudence propre à l'Algérie et qu'on ne rencontre pas pour nos autres possessions coloniales, sauf Madagascar, où la Cour de Tananarive s'est prononcée dans le même sens en 1897 (Voir *suprà*). Mais cette jurisprudence contestable a atténué elle-même le principe général posé :

1° Elle n'applique à l'Algérie que les lois d'intérêt général et seulement dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les mœurs locales ou les circonstances particulières au pays ; cela signifie, en clair, que les tribunaux algériens appliquent les lois qui leur plaisent et repoussent les autres (Girault, *op. cit.*, t. III, p. 187) ;

2° De plus, la jurisprudence admet cet autre correctif de son principe, que les lois antérieures à 1834 ne valent en Algérie que comme décrets. Dès lors, le chef de l'Etat peut les modifier par un décret simple.

b) S'il s'agit d'une loi postérieure à 1834, il faut tenir compte de certaines distinctions. Il se peut d'abord que la loi ait été déclarée applicable à l'Algérie (Ex. de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, art 69). Il suffira alors, pour que la loi soit exécutoire en Algérie, qu'elle ait

été publiée au *Bulletin officiel* des actes du Gouvernement algérien avant 1870, ou depuis 1870, au *Journal officiel* français.

Il se peut, d'autre part, que la loi contienne un article déclarant qu'elle ne sera pas applicable à l'Algérie. En pareil cas, il faudra un décret du chef de l'Etat pour la rendre exécutoire en territoire algérien, car, malgré la formule négative de la loi, le Président de la République conserve intact son pouvoir de légiférer par décret. Exemple : projet de loi supprimant la publicité des exécutions capitales, art. 5). En cas pareil, le chef de l'Etat s'approprie la loi et, comme l'Algérie est soumise au régime des décrets, il est généralement admis (Girault, *Principes de législation coloniale*, 3^e édit., t. III, p. 188), non seulement qu'il peut modifier la loi en se l'appropriant, mais, qu'après l'avoir déclarée applicable à l'Algérie, il peut ultérieurement modifier le texte de la loi par un simple décret. C'est ainsi que le décret du 30 octobre 1898 n'a rendu exécutoire en Algérie que sous certaines modifications la loi du 9 avril 1898 sur l'organisation des Chambres de commerce.

Enfin, si la loi est muette et qu'aucun décret ne l'ait étendue à l'Algérie, il est certain qu'elle est sans application sur ce territoire. Toutefois, la jurisprudence algérienne fait exception pour le cas où il s'agirait d'une loi nouvelle qui viendrait modifier ou abroger un texte législatif antérieur déjà en vigueur en Algérie. Si les dispositions nouvelles se bornent à modifier la rédaction de certains textes de lois antérieurs, elle devient exécutoire de

plein droit en Algérie, sans qu'il soit besoin de la déclarer applicable par une nouvelle disposition législative ou par un décret.

Ainsi un arrêt de la Cour de cassation, du 29 janvier 1907, décide « que les lois simplement modificatives des « lois qui sont en vigueur en Algérie (il s'agissait de la loi « du 15 juillet 1905 sur l'appel des Conseils de prud-hommes) y sont exécutoires de plein droit » (*Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence*, 1907, p. 110 ; Cass., 11 mars 1907, même revue, 1907, p. 955). C'est pour cette raison que les lois qui, en 1893 et en 1894, ont modifié la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, sont de plein droit applicables à l'Algérie.

Le principal motif invoqué par la jurisprudence à l'appui de son système est que, si les Codes français restaient en Algérie ce qu'ils étaient au début, les Algériens ne profiteraient nullement des améliorations réalisées depuis lors. Cette constatation est exacte ; mais le défaut de cette jurisprudence, c'est qu'elle prête à l'arbitraire, car, si la disposition nouvelle n'est pas purement modificative de la loi antérieure, il faudra une loi ou un décret pour appliquer l'innovation à l'Algérie. Un des exemples les plus pratiques des difficultés qu'entraîne cette jurisprudence, concerne l'extension de la loi du 12 juillet 1905 sur les justices de paix à l'Algérie. Elle a suscité une controverse entre les publicistes et les magistrats eux-mêmes (Voir *Revue algérienne et tunisienne*, 1905, p. 308 et suiv. ; 1906, p. 191 et suiv. ; 234 et suiv. ; 1907, p. 60).

La Chancellerie a finalement tranché la question dans le sens de la négative, par le motif que les Chambres françaises n'avaient pas eu l'intention de modifier l'organisation spéciale des Justices de paix algériennes (*Revue algérienne et tunisienne*, 1906, p. 85).

III. — RÈGLES SPÉCIALES A LA PUBLICATION ET A LA PROMULGATION DES LOIS ET DÉCRETS EN ALGÉRIE

Les règles qui ont été examinées à propos de la publication et de la promulgation des lois et décrets aux colonies ne s'appliquent pas en Algérie.

A la différence des autres possessions françaises, il n'y a pas de promulgation spéciale faite par le gouverneur. La promulgation d'une loi ou d'un décret applicables à l'Algérie seule ou à la fois à la France et à l'Algérie, est toujours faite dans la même forme par le chef de l'Etat. Il suffit que le texte soit promulgué en France pour l'être en Algérie.

Mais une publication spéciale est exigée et son mode a varié suivant les époques. Avant 1834, les ordonnances royales concernant l'Algérie étaient publiées au *Bulletin des Lois*, et les arrêtés du général en chef et de l'intendant civil dans le *Bulletin des Actes* du commandant en chef du corps expéditionnaire, créé en juillet 1830. Par un arrêté du gouverneur général, du 20 octobre 1834, fut créé le *Bulletin officiel des Actes du Gouvernement*, et il fut décidé que les actes émanés du gouverneur général ou des différents chefs de services, deviendraient obligatoires l'e

troisième jour après la réception du *Bulletin officiel* dans les bureaux de l'intendant civil, du sous-intendant ou du commissaire civil.

Pour les ordonnances royales et les actes du Gouvernement d'Algérie, l'ordonnance du 15 avril 1845 vint décider que ces actes ne deviendraient également obligatoires que par leur publication au *Journal officiel*.

Toute cette organisation a été changée par un décret du 5 novembre 1870.

La publication est soumise en Algérie aux mêmes règles que dans la métropole ; les lois et décrets sont obligatoires un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel* métropolitain au chef-lieu de l'arrondissement.

L'insertion au *Bulletin officiel des lois et décrets* n'a d'autre avantage que de leur conférer un supplément de publicité (Cass., 31 déc. 1906, *Revue algérienne et tunisienne*, 1907, p. 87).

L'insertion au *Bulletin officiel* ne conserve d'utilité comme mode de publication que pour les arrêtés du gouverneur général de l'Algérie.

SECTION II

La Tunisie.

La Tunisie est un pays de protectorat.

Or, le régime législatif des pays de protectorat est dominé par cette règle qu'il y a un départ à faire entre le souverain local et le législateur français. Les pouvoirs con-

servés par le Gouvernement de l'Etat protégé et ceux que revendique le législateur de l'Etat protecteur, dépendent du traité de protectorat.

D'une manière générale, on peut dire que le souverain protecteur légifère sur toutes les questions concernant les relations extérieures du pays protégé, car la notion de protectorat consiste essentiellement dans la renonciation à toute souveraineté extérieure. De plus, le pays protecteur légifère sur toutes les matières d'administration intérieure dont l'abandon lui a été implicitement ou explicitement consenti dans le traité de protectorat. Toutes les matières qui relèvent du pays protégé sont réglées par le législateur de ce pays ; mais, fréquemment, le pays protecteur se réserve un droit de contrôle. En pareil cas, les actes législatifs de l'autorité indigène doivent être l'objet d'un visa donné par le représentant de l'Etat protecteur. Quant aux matières comprises dans le domaine réservé au pays protecteur, les actes législatifs qui y sont relatifs, émanent *exclusivement* des autorités de ce pays.

Mais alors quelle est l'autorité compétente du pays protecteur pour légiférer dans le pays protégé ? Le Parlement ou le pouvoir exécutif ?

On applique par analogie l'art. 18 du sénatus-consulte de 1854. Et, par suite, dans les pays protégés comme dans les colonies autres que les Antilles et la Réunion, le Gouvernement a pris l'habitude de légiférer par voie de décrets.

La légalité de cette pratique est reconnue par la jurisprudence (Cour d'appel de l'Indo-Chine, 20 janv. 1899 ;

Daresté, *Recueil de législation et de jurisprudence coloniale*, 1899, p. 147).

« Le fondement juridique de cette pratique paraît résider dans le fait que la loi autorise le chef de l'Etat à ratifier le traité de protectorat et à en ratifier les clauses » (Fuzier Hermann, *Rép.*, V^o Protectorats, N^o 85). En effet, la loi qui autorise la ratification du traité contient généralement la formule suivante : « Le Président de la République est autorisé à ratifier et à faire exécuter le traité signé à... » Pour assurer cette exécution, le chef de l'Etat a donc la faculté de prendre, par voie de décrets, toutes les mesures qui concernent la mise en œuvre des clauses du traité.

Il n'y a pas là un obstacle à ce que le Parlement puisse, par une loi, enlever certaines matières au régime des décrets. C'est ainsi qu'il a étendu le régime douanier métropolitain aux pays de protectorat de l'Indo-Chine par la loi du 11 janvier 1892, art. 3.

Ces principes ont été appliqués notamment à la Tunisie. La règle de la séparation des pouvoirs n'y est pas connue. C'est le Bey, successeur du Khalife et chef du pouvoir exécutif, qui continue à être le législateur. Mais, à côté des pouvoirs du Bey, la France, pays protecteur, a également le droit d'intervenir, si bien que les sources de la législation tunisienne sont aujourd'hui au nombre de trois : les décrets beylicaux ; les arrêtés pris par le résident général et certains chefs de service ; enfin, les lois votées par le Parlement français et les décrets du Président de la République.

1° Les décrets beylicaux.

Il ne faudrait pas se tromper sur la nature juridique des décrets beylicaux. Ce sont de véritables lois, et il n'y a pas de différence à établir entre ceux qui, à raison de leur importance spéciale, ont été qualifiés de lois, et les autres.

Ainsi la fameuse loi du 1^{er} juillet 1885, qui a établi l'acte Torrens, en Tunisie, n'est qu'un décret beylical (Voir Girault, t. III, *op. cit.*, N° 499). En somme, le Bey exerce le pouvoir législatif dans sa plénitude, et son droit est même plus étendu que celui des Chambres françaises, puisqu'il n'y a pas de règle constitutionnelle et que le principe de la séparation des pouvoirs est inconnu dans ce pays.

Il n'y a d'autre limite à l'omnipotence législative du Bey que d'une part la nécessité de respecter les engagements internationaux qu'il a pu prendre, particulièrement avec la France ; d'autre part, l'obligation de se conformer à la législation dérivée du *Coran*.

Le Bey statue ainsi par décret sur tous les points que la France ne s'est pas attribués, sous réserve toutefois d'un contrôle assez étroit exercé par notre Gouvernement. C'est d'abord, en fait, sous l'inspiration de notre résident général que sont préparés les décrets.

Deux règles surtout attestent l'efficacité du contrôle exercé par la France sur les actes législatifs du Bey :

1° Les projets de décrets soumis au Bey ont été préparés sous le contrôle du secrétaire général français du Gouvernement tunisien ;

2° Les décrets signés par le Bey ne deviennent exécutoires que s'ils portent en outre le visa du résident général.

En effet, par un décret du 10 novembre 1884, le Président de la République française a délégué le résident général en vue d'approuver au nom du Gouvernement français la promulgation et la mise à exécution dans la régence de tous les décrets rendus par le Bey.

Les conséquences du défaut de visa n'ont pas été prévues ; à raison de la tension que cette situation attesterait entre le Bey et le résident général, le Gouvernement devrait intervenir.

Un arrêté présidentiel, du 15 décembre 1884, est venu approuver en bloc tous les décrets beylicaux antérieurs au mois de novembre de la même année.

La jurisprudence admet d'ailleurs que, même à défaut de cette approbation, les anciens décrets pris par le Bey, conservent toute leur valeur vis-à-vis de la population indigène, puisqu'ils émanent d'une autorité régulière.

2° Les arrêtés pris par le résident général et certains chefs de service.

En Tunisie, une partie du pouvoir législatif est en outre déléguée au résident général et aux différents chefs de service.

Le résident général prend d'abord des arrêtés sur toutes les questions qui intéressent la colonie française. C'est par un arrêté du résident général qu'a été organisée la Confé-

rence consultative (arrêté du 22 février 1896, pris par M. Massicault), sorte de Parlement tunisien dont le rôle consiste à donner son avis au résident général sur les questions que celui-ci lui soumet, et à émettre des vœux.

Toutefois, le résident général est obligé de la consulter chaque fois qu'une mesure projetée peut avoir pour résultat d'introduire dans le budget de la Régence une charge nouvelle qui pèserait sur la colonie française (art. 3 et 5 de l'arrêté de 1896 modifié par un arrêté résidentiel du 2 janvier 1905).

Le premier ministre, qui est un tunisien, et les directeurs généraux des Finances, de l'Agriculture, des Travaux publics, prennent chacun des arrêtés concernant leurs services respectifs.

Le secrétaire général a aussi le droit de prendre des arrêtés (Girault, *op. cit.*, p. 389, note 1, t. III).

3° *Les lois françaises et les décrets du Président de la République.*

Enfin, à côté du pouvoir législatif indigène, intervient celui de la France pour les matières importantes : traité, emprunt. C'est la dernière source de la législation tunisienne.

En règle générale, les questions intéressant la Tunisie et qui rentrent dans les attributions de l'Etat protecteur sont réglées par décret simple. Mais elles peuvent être aussi tranchées par des lois. Exemple : la loi du 27 mars

1883, qui a établi des tribunaux français en Tunisie en vue de donner des garanties aux pays avec lesquels était négociée la suppression des capitulations.

Une loi française est également nécessaire pour engager les finances de la France et, par suite, pour autoriser le Bey à contracter un emprunt. Exemple : loi du 9 avril 1884, approuvant la convention du 8 juin 1883, art. 2.

D'ailleurs, fréquemment, à l'occasion de la même question, interviendront deux actes législatifs : un décret beylical et une loi française, un décret beylical et un décret français.

Ainsi une loi française autorisera un emprunt à contracter par la Tunisie, et un décret beylical promulguera cette loi en Tunisie et ordonnera l'émission de la première tranche de l'emprunt.

De même, la loi du 27 mars 1883 qui organisait les tribunaux français a été promulguée en Tunisie par un décret beylical du 18 avril de la même année.

C'est surtout par des décrets que s'exerce le pouvoir législatif de la France.

Ces décrets ont organisé les attributions de la résidence générale, des contrôles civils, de la justice française, et ils ont réglé en détail les questions qui s'y rattachent. Il résulte de là que la législation tunisienne s'élabore à Tunis et non à Paris, ce qui constitue une différence fondamentale avec la législation coloniale et la législation algérienne, qui, à l'exception des arrêtés pris par les gouverneurs et gouverneurs généraux, s'élabore à Paris.

La législation métropolitaine est étrangère à la Tunisie. La disposition finale d'une loi déclarant cette loi applicable à l'Algérie et aux colonies, ne s'étend pas à la Tunisie.

Cependant les lois françaises qui seraient relatives à des matières entrant dans les attributions que s'est réservées la France, pourraient être déclarées applicables à la Tunisie par une loi ou par un décret (Exemple : décret du 14 octobre 1884, étendant à la Tunisie les chapitres 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse). Mais alors elles devront être l'objet d'une promulgation spéciale.

La promulgation est, en effet, assujettie en Tunisie à des règles particulières. Sa nécessité ne date que du décret du 27 janvier 1883. D'après ce décret, la promulgation d'un acte législatif tunisien émane du Bey, mais avec le visa du résident général ; le soin d'effectuer la publication appartient au secrétaire général du Gouvernement tunisien placé auprès du premier ministre tunisien.

La publication résulte de l'insertion des actes émanés du Bey ou des chefs de service au *Journal officiel* tunisien, en arabe et en français, le texte arabe servant aux tribunaux indigènes, le texte français aux juridictions européennes (art. 1 et 2).

Les délais de publication sont de trois à six jours francs, suivant les distances, depuis l'insertion du texte au *Journal officiel* tunisien (décret du 12 décembre 1896).

Pour l'application en Tunisie d'un acte législatif émané du pays protecteur, une double promulgation et une double

publication s'imposent, promulgation par le Président de la République en France ; publication au *Journal officiel* français et au *Bulletin des Lois* ; puis promulgation en Tunisie par un décret beylical revêtu du visa du résident général et publication par les soins du secrétaire général du Gouvernement tunisien au *Journal officiel* tunisien.

CHAPITRE IV

LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES COLONIES

Nous connaissons désormais les sources de la législation coloniale. Nous savons qu'elle se compose à la fois de règles spéciales et de lois métropolitaines applicables aux colonies. Pour tracer un tableau d'ensemble de ce régime, il reste à se demander dans quelle mesure les colonies participent à l'élaboration de la législation qui leur est propre.

La réponse à cette question nous conduit à l'étude de la représentation coloniale et du Conseil supérieur des colonies. Cette étude, ne se référant qu'indirectement à notre sujet, sera brièvement exposée.

L'historique de la participation des colonies à l'élaboration de leur régime législatif reflète les idées de l'esprit public de la métropole aux différentes époques.

Toutes les fois que le Gouvernement métropolitain a présenté des tendances absolutistes assez marquées, le rôle des colonies a été nul dans la confection de la loi qui leur était applicable.

Au contraire, sous les Gouvernements à tendances libé-

rales, la métropole a reconnu que les colonies avaient le même droit qu'elle à participer à l'élaboration de la règle obligatoire pour tous les citoyens.

En conséquence, à diverses époques, les Assemblées coloniales ont été dotées de certains pouvoirs en vue de régler elles-mêmes diverses questions de législation coloniale.

Il en fut ainsi en vertu du décret des 24-28 septembre 1791, dû à l'inspiration de Barnave, et qui exprime les idées de la Constituante en matière de législation coloniale.

Ce décret distingue les attributions respectives de l'Assemblée nationale métropolitaine et des Assemblées coloniales. A la première est réservée les décisions des questions relatives au régime extérieur des colonies, au régime commercial, à l'organisation de la justice, à la défense de nos établissements, à l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants. Sur ces divers points, les Assemblées coloniales ne peuvent que formuler des propositions.

Mais les Assemblées coloniales étaient chargées de faire les lois concernant l'état des personnes non libres et l'état politique des hommes de couleur et nègres libres, ainsi que les règlements relatifs à l'exécution de ces mêmes lois.

Par suite de l'interprétation trop large que les Assemblées locales donnèrent aux décrets des 24-28 septembre 1791, notamment à Saint-Domingue, qui voulut s'ériger en Etat presque indépendant, le Gouvernement révolutionnaire fortifia le pouvoir de ses commissaires et n'hésita pas à étendre aux colonies le principe de l'unité et de l'indivi-

sibilité du territoire français avec toutes ses conséquences (Constitution du 5 fructidor an III, art. 3 et 7), et le législateur métropolitain fut alors le même pour la métropole et les colonies.

Cependant les hommes de la Révolution avaient constamment reconnu que les colonies avaient le droit d'être représentées au Parlement métropolitain. Aussi, lorsque les députés de Saint-Domingue se présentèrent à la barre de l'Assemblée Constituante, celle-ci leur accorda l'admission, résolvant ainsi dans un sens libéral le problème de la représentation coloniale (Schefer, *La France moderne et le problème colonial*, Paris, 1907, t. I, p. 54).

Mais en l'an VIII, la représentation coloniale fut abolie et, pendant toute la durée de l'Empire, le pouvoir législatif fut exercé aux colonies d'une façon centralisée et autoritaire. Toutefois, un arrêté consulaire de l'an XI établit aux colonies six Chambres d'agriculture dont chacune avait le droit d'élire un délégué auprès du Ministre de la Marine. Ce fut l'origine du Conseil des colonies qui subsista auprès du Ministère de la Marine avec certains changements dans sa composition et dans son mode de recrutement sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet (ordonnance du 22 novembre 1819, loi du 24 avril 1833).

Les colons ne furent plus admis à l'élaboration des lois.

Le système impérial demeure sans grandes modifications sous le régime absolutiste de Louis XVIII.

Sous la Monarchie de Juillet, la loi du 24 avril 1833, art. 4, confiait aux Conseils coloniaux la connaissance des

matières que les deux articles précédents ne réservaient pas à la compétence des Chambres et à celle du pouvoir royal. D'autre part, les titres 2 et 3 de la loi du 24 avril 1833, réglaient le mode d'organisation et de recrutement des Assemblées locales. Ce régime s'appliquait à la Martinique, la Guadeloupe, l'île Bourbon et la Guyane.

Un des premiers actes du Gouvernement provisoire de 1848, fut de substituer dans les colonies, comme dans la métropole, le suffrage universel au régime censitaire, ce qui changea singulièrement les conditions de la vie politique aux colonies. Le décret du 27 avril 1848 supprima les Assemblées coloniales devenues inutiles, étant donné qu'un décret du 5 mars précédent avait accordé aux colonies le droit d'élire des représentants à l'Assemblée nationale métropolitaine.

Avec le sénatus-consulte du 3 mai 1854, les colonies sont placées sous un régime plus rigoureux.

Le suffrage universel y est aboli et elles perdent le droit d'envoyer des représentants au corps législatif. Toutefois, elles sont dotées de Conseils généraux dont le sénatus-consulte de 1866 étend considérablement les attributions surtout financières.

Les décrets des 8-10 et 30 septembre 1870 vinrent rétablir la représentation parlementaire des colonies qui subsiste sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, avec cette observation qu'un certain nombre de lois postérieures sont intervenues soit pour augmenter le nombre des députés coloniaux, soit pour doter certaines colonies de

représentants qu'elles n'avaient pas tout d'abord. La représentation coloniale du Parlement se compose aujourd'hui de 7 sénateurs et 16 députés, qui se répartissent ainsi : Algérie, 3 sénateurs et 6 députés ; Martinique, Guadeloupe et Réunion, chacune 1 sénateur et 2 députés ; l'Inde française, 1 sénateur et 1 député ; Guyane, Sénégal et Cochinchine, chacune 1 député et pas de sénateur.

Les sénateurs et les députés coloniaux sont en principe élus d'après les mêmes règles qu'en France. C'est le scrutin d'arrondissement pour les députés et le scrutin de liste pour les sénateurs, ~~élus~~ comme dans la métropole au second degré, sauf quelques différences de détail pour la colonie de l'Inde.

Indépendamment de la représentation parlementaire, les colonies possèdent un Conseil supérieur dont le rôle est purement consultatif et qui a été institué auprès du Ministre des Colonies par le décret du 19 octobre 1883. D'après le décret du 29 mai 1890 (art. 8), qui a complété le précédent, il a pour attribution de donner son avis sur les projets de lois, de règlements d'administration publique ou de décrets renvoyés à son examen, et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises.

Ce n'est donc qu'indirectement que le Conseil supérieur des colonies est un organe législatif : en fait, il a été très rarement consulté. Il est présidé par le Ministre des Colonies et se compose : 1° de tous les sénateurs et députés des colonies, à l'exception de l'Algérie et de la Tunisie qui ne se rattachent pas administrativement au Ministère des

Colonies ; 2° de 12 délégués élus pour trois ans dans les colonies et pays de protectorat qui n'ont pas de représentants au Parlement (Nouvelle-Calédonie, établissements français de l'Océanie (Tahiti, etc.), Saint-Pierre et Miquelon, Guinée française, Côte d'Ivoire, Dahomey et dépendances, Congo français, Mayotte et dépendances, Nossi-Bé et dépendances, Madagascar, Annam, Tonkin, Cambodge ; 3° d'un certain nombre de membres de droit pris parmi les fonctionnaires du Conseil d'Etat et parmi les chefs de service et hauts fonctionnaires des divers ministères ; 4° de personnes en nombre illimité, choisies au Parlement et en dehors à raison de leur compétence spéciale dans les questions coloniales, et nommées par arrêté ministériel ; 5° de présidents de diverses Chambres de commerce de la Métropole ; 6° les directeurs de divers grands établissements financiers ; 7° des délégués de sociétés savantes s'occupant de questions coloniales.

Assurément, une Assemblée composée d'éléments aussi disparates, semble qualifiée, en raison de sa complexité même, pour s'occuper de toutes les questions coloniales. Mais le nombre et la diversité des fonctions de ses membres rend difficiles les convocations et presque impossibles les délibérations. Le Gouvernement a fini par reconnaître l'infériorité de ce rouage, et il a essayé d'user de décentralisation en déléguant ses pouvoirs à une Commission permanente qui se compose de deux des sénateurs et de deux des députés coloniaux, et en outre, de 14 des membres de droit du Conseil supérieur des colonies.

D'après le décret du 19 septembre 1896 qui l'a instituée, cette Commission permanente, outre la délégation de pouvoirs qu'elle reçoit, est chargée de donner son avis sur toutes les questions qui intéressent l'expansion commerciale et industrielle de la France aux colonies.

Une réforme du Conseil supérieur est actuellement à l'étude. Il a été question récemment au Parlement, en juin 1910, d'exclure de cette Assemblée, pour lui laisser l'aspect d'un corps électif, sorte de petit Parlement colonial, l'élément administratif ; mais le Ministère des Colonies semble être résolu à le maintenir. En réalité, aucun projet de réforme n'a encore abouti. Mais cela nous amène à l'indication des critiques que comporte le régime législatif applicable à nos colonies, et des améliorations qui semblent s'imposer.

CHAPITRE V

LES CRITIQUES ADRESSÉES AU RÉGIME ACTUEL. — LES
ENSEIGNEMENTS DE LA LÉGISLATION COMPARÉE. — LES
PROJETS DE RÉFORME.

L'impression que donne l'étude du régime législatif des colonies françaises, c'est qu'il est extrêmement compliqué. Les progrès apportés à la constitution politique de la France n'ont pas été suivis pour l'organisation législative des colonies, si bien qu'on a pu dire à juste titre « qu'il règne en cette matière une véritable anarchie, surtout depuis 1870 » en raison de la multitude d'actes législatifs intervenus, et de l'accroissement rapide du domaine colonial français, qui a mis en présence des populations de race et de civilisation très variées.

Nous exposerons d'abord les critiques formulées ; puis après un aperçu sommaire de législation comparée, nous examinerons les projets de réforme.

SECTION I

La critique du système en vigueur.

Les défauts qu'on reproche au système actuel peuvent être groupés autour de quatre chefs principaux : 1° imperfection de la représentation parlementaire des colonies ;

2^o imprécision constitutionnelle ; 3^o imprécision législative ; 4^o caractère arbitraire et provisoire du système des décrets.

1^o Imperfection de la représentation parlementaire.

On a reconnu depuis 1870, à certaines de nos possessions, le droit d'envoyer des représentants au Parlement. Cette prérogative paraît impliquer pour les colonies, le droit de participer à l'élaboration de la loi qui les régit. En fait, il n'en est rien, puisque, dans la plupart des cas, les questions coloniales sont tranchées par voie de décret, si bien que les députés coloniaux ne sont pas consultés dans la préparation législative qui s'applique à leurs mandants, tandis qu'ils prennent part à la discussion des lois qui régissent la métropole et qui, en principe, ne s'étendent pas aux colonies. Il en résulte que le rôle des députés coloniaux est amoindri vis-à-vis de leurs électeurs, et peut être critiqué en tant qu'il entre en compte dans la confection des lois métropolitaines. L'anomalie du système actuel de la représentation coloniale s'augmente de ce fait que certaines colonies (le Sénégal, la Guyane et la Cochinchine) envoient chacune un représentant à la Chambre, sans en nommer au Sénat, de telle sorte qu'elles n'interviennent que partiellement dans l'exécution des lois. Il faut observer encore que la représentation à la Chambre comporte une influence politique plus considérable, notamment sur l'existence des ministères, et, étant donnée la prérogative de la Chambre en matière financière sur les

projets financiers du Gouvernement. Enfin, l'objection la plus grave qu'on puisse diriger contre la représentation parlementaire des colonies, est tirée de la manière dont cette représentation est parfois élue.

2° Imprécision constitutionnelle.

La séparation des pouvoirs nettement posée pour la métropole, n'est pas observée pour les colonies. La législation coloniale provient, en majeure partie, des décrets du Président de la République. Or, quel est exactement le fondement, au point de vue constitutionnel, du pouvoir législatif conféré au chef de l'Etat ? S'agit-il d'un pouvoir propre ou, au contraire, d'un pouvoir délégué ? S'il y a délégation, est-elle légale ? Le Parlement, qui est investi du pouvoir législatif par la Constitution, avait-il le droit de déléguer ce pouvoir au Président de la République ? Enfin, l'incohérence des règles constitutionnelles a permis de mettre en doute sous la III^e République, la légalité du sénatus-consulte de 1854. Ce sont là autant de questions qui exigeraient une solution nette et définitive.

3° Imprécision législative.

Non moindre est l'imprécision législative en raison des conditions defectueuses dans lesquelles s'exerce le pouvoir législatif aux colonies. Il est arrivé que des gouverneurs se sont arrogé le droit de modifier des lois qu'ils étaient chargés d'appliquer, par suite de l'imprécision de leurs termes. Il y en a un exemple célèbre : une loi du 2 avril

1891 institua à Madagascar les tribunaux français. L'un des décrets qui fit suite à cette loi, autorisait le Gouvernement général, si les besoins du service l'exigeaient, à prendre des arrêtés qui seraient provisoirement exécutoires, sur diverses matières, mais il maintenait les tribunaux indigènes et les usages locaux dans les affaires civiles. Cependant, par divers arrêtés, le gouverneur général n'hésita nullement, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, à remanier la législation indigène et à introduire notamment les éléments européens dans les tribunaux locaux. C'est cependant un principe fondamental que les gouverneurs des colonies ou les résidents généraux n'ont, en aucun cas, le pouvoir de modifier les textes des décrets ou des lois qu'ils sont chargés d'appliquer (*La Tribune des colonies*, recueil de jurisprudence et de législation coloniales, 1^{re} partie, p. 53).

Ce n'est pas là un exemple isolé. On sait qu'une loi est nécessaire pour modifier le territoire colonial de la France. C'est là une règle constitutionnelle. Cependant, par un arrêté du 5 janvier 1890, le gouverneur du Sénégal a, de sa propre autorité, replacé sous le régime du protectorat, certains territoires qui avaient été annexés à la colonie. Le Conseil général de la colonie protesta et en appela au Conseil d'Etat ; mais la haute Assemblée refusa d'examiner la question, et l'irrégularité fut couverte par un décret du 15 décembre 1891. Mais comment un décret a-t-il pu se prononcer sur la désannexion, puisque le Parlement seul a le droit de procéder à une cession ou à un échange de territoires ?

D'autres difficultés s'élèvent sur les conditions dans lesquelles la promulgation de la loi fonctionne aux colonies. On sait que la loi n'est exécutoire dans la colonie qu'après une seconde promulgation opérée par le gouverneur. Or, il y a des promulgations locales dont on n'a jamais pu retrouver trace. On a dû supposer qu'elles avaient eu lieu (Cass., 25 juin 1880, *Journal de droit criminel*, p. 219).

D'autres lois ont été promulguées deux fois, comme le Code civil qui l'a été en 1805 et en 1830 au Sénégal (Bordeaux, 28 mai 1889, S., 90, 2, 230).

C'est un principe, que pour qu'une loi métropolitaine s'étende aux colonies nouvellement acquises, il faut qu'une promulgation de cette loi intervienne sous forme de décret, sauf en Algérie. Cependant, la Cour d'appel de Tananarive considère que toutes les lois françaises antérieures à 1896 sont de plein droit en vigueur à Madagascar. Telle serait, d'après la Cour, la décision qui découlerait des quatre textes suivants : art. 2 du décret du 28 décembre 1895, aux termes duquel « en toute matière, les tribunaux français de Madagascâr appliquent les lois françaises qui sont et demeurent applicables dans l'île et ses dépendances ; 2° l'art. 19 du décret du 9 juin 1896 qui déclare applicable par les tribunaux français les dispositions du Code civil et du Code de commerce ; 3° l'art. 38 du même décret qui vise la promulgation des lois et Codes français à Madagascar ; enfin 4° la loi du 6 août 1896 qui déclare Madagascar colonie française (Voir *Recueil de jurisprudence et de législation coloniales*, t. VII, p. 33).

Dans les autres colonies, la promulgation a suscité des divergences de vue vraiment étranges. Ainsi, par un arrêt du 21 novembre 1891, la Cour de cassation décidait que la loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire qui n'avait été promulguée ni à la Martinique, ni à la Guadeloupe, était applicable, en raison de son caractère d'ordre public, à la première de ces colonies. Cependant, par un arrêt du 2 mars 1893, la Cour suprême a jugé que celle loi ne s'étendait pas à la Guadeloupe parce qu'elle n'y avait pas été promulguée. Aussi beaucoup d'auteurs sont-ils d'avis qu'il y aurait lieu de supprimer la seconde promulgation faite par le gouverneur, qui est une complication inutile. « Il y a là, écrit M. Girault, une cause d'obs-
« curité et de confusion qu'il serait facile de faire dispa-
« raître en n'exigeant plus qu'une seule promulgation
« émanant du Président de la République pour la partie
« de la législation coloniale faite dans la métropole, et du
« gouverneur pour la partie de cette législation qui serait
« faite dans la colonie » (Girault, *op. cit.*, t. I, p. 396).

4° *Caractère arbitraire et provisoire du système des décrets.*

Enfin, le régime des décrets a le grave défaut de prêter à l'arbitraire et d'imprimer un caractère provisoire à l'organisation législative des colonies.

Il est arbitraire d'abord. « Du jour au lendemain, déclare
« M. Le Myre de Villers, un décret provoqué par un agent
« maladroit peut compromettre les plus légitimes espé-
« rances ou ruiner les projets les mieux conçus.

« Il suffit, en effet, d'un simple décret, même dans des colonies aussi importantes que la Cochinchine, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie, pour bouleverser toute leur organisation antérieure » (Chambres, séance du 27 nov. 1890, *J. O.* du 28, p. 2299).

Bien des exemples pourraient être rapportés à l'appui du caractère arbitraire des décrets coloniaux. En voici quelques-uns : un décret du 25 janvier 1897 supprime le Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon pour en attribuer les pouvoirs au gouverneur en Conseil privé, avec adjonction du maire de la ville de Saint-Pierre et du président de la Chambre de commerce, sous le prétexte que les représentants de Saint-Pierre, plus nombreux, occupant 9 sièges sur 13, formaient nécessairement la majorité. Comment, dès lors, les intérêts des autres communes seront-ils défendus ?

« Faut-il donc, écrit M. Girault, supprimer le Conseil général de la Seine, sous le prétexte que les représentants de la capitale constituent à eux seuls la majorité de cette Assemblée ; et que diraient les électeurs de la Seine si on remplaçait leur Conseil général par une Commission composée comme le Conseil d'administration de Saint-Pierre et Miquelon ? » (*Revue de droit public*, 1897, p. 91).

Au défaut de l'arbitraire s'ajoute encore l'instabilité du système des décrets. L'arrivée au pouvoir d'un homme dont les idées sont opposées à celles de son prédécesseur, suffit pour modifier sur bien des points notre législation

coloniale. C'est ainsi qu'en *neuf* ans *six* décrets sont intervenus pour réorganiser l'administration judiciaire en Indo-Chine. « S' imagine-t-on, écrit M. Appert, le désarroi, si le « Parlement s'avisait tous les deux ans, de changer en « France, la composition et le mode des tribunaux, leur « ressort, leur compétence et leur fonctionnement, sans « parler de la procédure ? Tel est pourtant le régime auquel « nous soumettons nos sujets de Cochinchine, c'est-à-dire « des populations qui conservent le culte de la tradition et « ne respectent que des traditions qui durent » (Appert, *Revue de droit public*, 1895, t. III, p. 468).

Le régime des décrets ne peut se justifier que pour les colonies nouvellement acquises qu'il faut doter rapidement d'une organisation sommaire. Mais, il ne doit être que provisoire, et lorsque le Gouvernement de la métropole connaît mieux la nouvelle colonie, il doit la doter d'institutions durables, et s'abstenir de modifier à chaque instant la réglementation à laquelle elle est assujettie. « Le système des décrets, déclare M. Leroy-Beaulieu, a pour conséquence de faire artificiellement le silence autour des « questions coloniales, de les enterrer sans bruit ou de les « trancher avec le minimum de discussion et d'information. Il excite par conséquent à un très juste titre la « défiance et le mécontentement des colons. »

Si la question du législateur colonial a été si mal résolue chez nous, n'y a-t-il pas à profiter des indications que nous fournit l'organisation des colonies étrangères ?

SECTION II

Aperçu sommaire de législation comparée.

Tous les systèmes coloniaux modernes se rattachent aux trois grandes conceptions que nous avons rappelées au début de ce travail : l'assujettissement, l'assimilation et l'autonomie. C'est le système de l'autonomie qui paraît l'emporter chez les peuples dont les colonies sont les plus florissantes : à savoir, l'Angleterre et la Hollande.

1° L'Angleterre.

Les colonies anglaises sont généralement réparties au point de vue de leur régime législatif, en trois groupes :

- 1° Les possessions indiennes ;
- 2° Les pays de protectorat (Niger, Est africain, Somalis, Nord Bornéo ;
- 3° Enfin les colonies proprement dites.

Le premier groupe relève de l'Indian Office ; les pays de protectorat du Ministère des Affaires étrangères. Seules, les colonies du troisième groupe sont administrées par le Colonial Office. Elles sont divisées elle-mêmes en trois catégories : 1° les colonies de la couronne ; 2° les colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable ; 3° les colonies à institutions avec gouvernement responsable.

Dans les colonies de la première classe, la Couronne

exerce sur la législation un droit de contrôle absolu. Elle n'a qu'un simple droit de veto sur la législation des colonies de la 2^e classe, et ce droit ne lui appartient même plus sur les colonies de la 3^e classe (Taring : Chapters on the law relating to the colonies, 1893).

Le Gouvernement métropolitain tient très étroitement les colonies de la 1^{re} classe sous sa dépendance ; il règle leur constitution comme il l'entend. En fait, il délègue le plus souvent le pouvoir législatif, sous réserve de l'approbation royale, soit au gouverneur seul comme à Gibraltar et à Sainte-Hélène, soit au gouverneur assisté d'un Conseil, nommé entièrement par la Couronne (Nouvelle Guinée, Ceylan, les îles Falkland, Fidji, les Séchelles, Hong-Kong, les colonies de la côte ouest de l'Afrique, la plupart des Antilles et le Honduras).

Les colonies de la deuxième classe (Maurice, Natal, la Guyane Britannique, les Bermudes, les Bahamas, la Jamaïque, la Barbade, la Confédération des Iles sous le vent, et enfin Malte), possèdent un Conseil législatif et un Conseil exécutif qui assistent le gouverneur. Chacun de ces Conseils comprend des représentants du pays. A la Barbade, aux Bahamas et aux Bermudes, il existe même, à côté du Conseil législatif, une Assemblée législative entièrement élue. Dans ces colonies, le Conseil législatif, composé de fonctionnaires et de notables désignés par l'administration, n'a plus qu'un rôle de Chambre de contrôle. L'Assemblée locale fait à peu près seule la loi de la colonie ; elle vote les recettes et les dépenses, et surveille

l'administration sans que celle-ci soit responsable de ses actes devant elle. C'est pour ce motif que les colonies de la seconde classe sont dites : colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable.

Enfin, dans une troisième classe, peuvent être rangés : le Dominion of Canada, Terre-Neuve, le Cap, les Etats Australiens et la Nouvelle-Zélande.

Dans ces colonies existe à la fois un Gouvernement responsable et des institutions représentatives. En négligeant de nombreuses différences de détail, l'organisation générale de ces colonies peut être ramenée à trois éléments principaux : 1° une Assemblée législative ou Chambre basse élue par les habitants ; 2° un Conseil législatif ou Chambre haute, nommé directement par la Couronne ou élu par les colons ; 3° un Conseil exécutif, dont les membres choisis dans les Chambres, sont de véritables ministres et assurent la marche des services publics ; 4° enfin au-dessus de ces trois organismes, un gouverneur.

Le gouverneur ne peut prescrire aucune mesure sans le concours des membres du Conseil exécutif qui sont responsables devant les Chambres. On reconnaît là les règles du régime parlementaire. Le droit de souveraineté de la Couronne demeure entier parce qu'elle seule s'occupe des relations avec l'étranger ; puis elle a le droit d'opposer son veto à une loi votée dans une colonie et elle rectifie toutes les mesures adoptées par le législateur local. Enfin, il faut noter que le Parlement anglais a la faculté d'appliquer dans ces colonies, toute loi d'intérêt général votée dans la

métropole, d'annuler les décisions locales qui seraient en opposition avec ses lois et d'intervenir toutes les fois qu'il le juge utile dans les affaires intérieures des colonies.

Malgré les prérogatives de la Couronne et du Parlement, il n'est pas douteux que les colonies anglaises de la troisième classe jouissent de la plus grande autonomie compatible avec leur degré de civilisation. Il ne faut pas s'en étonner si l'on songe que les Anglais voient dans toute colonie une patrie nouvelle, constituée à l'image de l'ancienne, avec des institutions similaires.

« Le grand principe de l'Angleterre dans la fondation de ses colonies, est la multiplication de la race anglaise pour la propagation de ses institutions. » Cependant, malgré l'établissement d'institutions assurant aux habitants de la colonie tous les droits qu'ils pourraient invoquer dans la métropole, les possessions anglaises ne sont pas représentées au Parlement métropolitain. Les colonies à Gouvernement responsable, se bornent à entretenir à Londres des agents généraux, sortes de consuls chargés de défendre officieusement leurs intérêts auprès du Gouvernement et de s'occuper de leurs affaires dans la métropole. Pour les autres colonies, il existe une institution analogue : les agents de la Couronne. Les Anglais se montrent peu désireux d'accepter la participation des colonies à la politique générale de l'empire britannique. C'est là un des motifs de leur hostilité à l'introduction de députés coloniaux au Parlement. On peut ajouter que le développement des législatures locales dans les colonies anglaises serait diffici-

lement conciliable avec une représentation coloniale au Parlement métropolitain.

Les possessions indiennes forment un groupe séparé de l'empire colonial anglais, soumis à un régime un peu différent de celui qui vient d'être esquissé, mais qui s'inspire également du principe de l'autonomie (Cf. Sir John Sthachey, *l'Inde*, traduction de M. Harmand, India 1894). D'abord, l'Angleterre a laissé aux Hindous leur législation antérieure. Dans les lois nouvelles dont elle a doté l'Inde, elle s'est efforcée de concilier les anciennes lois indigènes avec les dispositions récentes. D'ailleurs, le Parlement métropolitain n'intervient que très rarement, et la plupart des questions sont réglées par des organes législatifs locaux dont l'institution date de l'Indian Council Act de 1861, ou du moins a reçu sa dernière expression à cette époque.

Le gouverneur général est assisté d'un Conseil législatif composé de six membres, du Conseil exécutif, de membres libres Européens choisis par le gouverneur général, de membres libres indigènes, également nommés par le vice-roi parmi ceux que leur connaissance des mœurs et des institutions locales désigne le mieux à une collaboration législative utile. « Ce Conseil législatif est « chargé de faire les lois, c'est-à-dire d'achever ou de re-
« viser les codes » et de légiférer sur toutes les matières importantes (Chailley-Bert, *La législation qui convient aux colonies*, Institut colonial international, session de Londres 1903. Compte rendu, p. 441 et suiv.).

Le Conseil législatif a eu lui-même pour auxiliaire, au milieu du xix^e siècle, une Commission spéciale (« The Indian laws Commission ») qui a rédigé un Code pénal à l'usage de l'empire des Indes, un Code de procédure civile et d'autres lois encore. Ces Codes, promulgués vers 1860, sont applicables dans l'Inde britannique à tous les habitants blancs et de couleur.

Les lois ne deviennent exécutoires qu'après avoir été soumises au gouverneur général qui peut demander un nouvel examen au Conseil législatif. Le gouverneur général n'a de pouvoir législatif propre que pour les régions les moins civilisées de l'Inde. De plus, en cas d'urgence, il a le droit, *sans en référer au Conseil*, de rendre des ordonnances ayant force de loi pour une durée de *six mois*.

On a dit de cette législation qu'elle donnait satisfaction à la fois aux besoins généraux de l'Empire et aux aspirations particulières de l'Inde. Le résultat démontre, en tous cas, l'excellence de la méthode, puisque l'Angleterre est parvenue à faire accepter sa domination à un immense empire imbu de traditions tout opposées, et qui constitue la plus vaste possession coloniale de l'Europe.

2° *La Hollande.*

L'organisation législative des colonies hollandaises se rapproche sensiblement de celles des possessions britanniques. Elles ne sont pas représentées au Parlement Néerlandais, car la décentralisation a été poussée à l'extrême, et les colonies disposent d'une indépendance presque abso-

lue vis-à-vis de la métropole. Leurs lois, leur organisation administrative et judiciaire, leur budget, leur armée, leur personnel de fonctionnaires obéissent à des règles tout à fait distinctes de celles de la métropole.

La Hollande a réparti ses colonies en trois Gouvernements : 1° la Guyane, où le pouvoir législatif est exercé par des Etats locaux dont les membres sont nommés par les habitants d'après un système censitaire. Les Etats votent les lois, mais celles-ci ne deviennent exécutoires qu'après promulgation du gouverneur qui détient le pouvoir exécutif et qui a le droit de dissoudre les Etats. La loi du budget est soumise à l'approbation du Parlement métropolitain ;

2° L'organisation des Antilles hollandaises est analogue à la précédente, en ce sens que les attributions législatives appartiennent à un Conseil colonial ; mais celui-ci est nommé directement par la reine et ne peut être dissous par le gouverneur ;

3° Enfin les Indes Néerlandaises, qui comptent au moins 35 millions d'habitants, sont administrées d'une façon spéciale. Le Gouvernement est confié à un gouverneur général assisté d'un Conseil ; le gouverneur général détient la plus large part du pouvoir législatif ; il prend des ordonnances qui ont force de loi sur toutes les matières que ne s'est pas réservé le pouvoir métropolitain. A ses côtés, siège le Conseil des Indes, composé de 5 membres nommés par le roi, chargé seulement d'émettre des avis obligatoires dans certains cas pour le gouverneur.

Au-dessous du gouverneur, se trouvent des législateurs locaux : ce sont les princes indigènes qui ont l'illusion du pouvoir, mais, en réalité, celui-ci appartient aux résidents européens qui, sous forme de recommandations, donnent des ordres aux régents indigènes. L'autorité de ceux-ci est purement nominative. Comme compensation, ils reçoivent du Gouvernement hollandais d'importants émoluments qui leur permettent de tenir un rang royal. Ce système a produit d'excellents résultats dans les Indes Néerlandaises.

L'examen sommaire des règles appliquées par la Hollande et l'Angleterre à leurs colonies, dont la prospérité est très accentuée, permet de conclure que la décentralisation législative semble le meilleur procédé applicable aux possessions dont les habitants ont atteint un certain degré de civilisation. Il semble, en effet, que l'idéal à réaliser, soit d'élaborer sur place, en la confiant à une Assemblée locale, la législation de chaque colonie. De cette manière, les besoins particuliers de chacune de nos possessions seraient mieux assurés de recevoir satisfaction ; telle est bien la tendance qui paraît se dessiner dans les propositions de réforme du régime législatif de nos colonies.

SECTION III

Propositions de réforme.

Elles s'inspirent toutes de l'une ou de l'autre des grandes théories que nous avons énoncées dès le début. C'est dire

que les unes sont dominées surtout par la conception de l'assimilation ; les plus récentes se rattachent au contraire au concept de l'autonomie ; enfin, certaines se sont efforcées, par une transaction ingénieuse, de concilier les deux théories opposées.

1° Propositions tendant à placer les colonies sous le droit commun de la métropole.

Toutefois, on ne va pas jusqu'à étendre cette réforme à toutes nos colonies indistinctement. On reconnaît que dans certaines la fusion des races n'est pas assez complète pour qu'une assimilation absolue avec la métropole produise de bons résultats au point de vue administratif ou politique. Une politique coloniale de ce genre ne paraît opportune que pour celles de nos colonies qui, par leur développement économique et par leur progrès social, ont atteint le niveau de civilisation de la métropole. Ce résultat, constaté par l'imposition des mêmes charges militaires, doit aboutir à procurer aux habitants de la colonie les mêmes droits que ceux dont jouissent les citoyens de la mère patrie.

S'inspirant de ces données, M. Jules Roche, alors Ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies, présenta en 1891 au Sénat, un projet de loi concernant l'organisation politique et administrative des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. En voici les lignes principales : le titre premier visait principa-

lement le régime législatif et décidait qu'à l'avenir les lois votées par la métropole seraient de plein droit applicables à ces colonies, à moins que le législateur, par suite de circonstances spéciales, n'en décidât autrement. Après avoir posé ce principe dans l'art. 1^{er}, le projet admettait que, par suite de l'éloignement des colonies, de leur climat, de leur situation économique et financière, une réglementation spéciale pût être nécessaire pour certaines d'entre elles. Par suite, certaines lois ne devaient pas être applicables aux colonies. C'étaient les lois concernant le régime douanier, l'instruction publique, l'organisation judiciaire, les attributions des Conseils généraux, enfin le régime du maine des décrets était strictement déterminé. A défaut de travail et de l'immigration.

D'après les art. 4 à 6, le domaine des décrets était strictement déterminé. A défaut de lois, ils pouvaient statuer sur l'exercice des cultes, les organisations et les attributions des pouvoirs administratifs, civils et militaires, le notariat, les offices ministériels, les tarifs judiciaires et sur toutes les matières qui sont réglées dans la métropole, par des édits, des ordonnances, des décrets pris en forme de règlements d'administration publique.

Puis l'art. 7 délimitait l'action législative du gouverneur, quant à l'application dans la colonie, des lois métropolitaines.

Enfin, l'art. 8 se contentait, pour la promulgation des lois et décrets applicables aux colonies, d'exiger une insertion au *Journal officiel* français, et l'expiration d'un délai

de 8 jours francs après l'arrivée du *Journal officiel* au siège du Gouvernement (Voir *J. O.*, Doc. parlem., Sénat, session ordinaire, 1891, p. 211).

Citons encore, comme se ralliant à la doctrine de l'assimilation, un projet de loi élaboré par le Conseil supérieur des colonies, qui les érigeait en véritables départements, remplaçant le gouverneur par un préfet investi toutefois d'attributions plus étendues que dans la métropole, et édictait des règles spéciales visant l'état de siège, l'organisation municipale et le régime douanier (Cf. Dislère, *Notes sur l'organisation des colonies*, annexe N° 1).

L'autonomie est au contraire l'idée dominante qui caractérise la proposition de réforme présentée par M. Isaac (*J. O.*, Doc. parlem., Sénat, session ordinaire, 1890, p. 237). En voici l'économie essentielle : 1° l'extension du régime des décrets dont l'exercice serait soumis à certaines conditions ; 2° réorganisation du Conseil supérieur des colonies. Ce Conseil est aujourd'hui réduit au rôle d'une simple Commission administrative que le Gouvernement réunit quand il lui plaît, et même ne réunit plus du tout, et dont il n'est pas tenu de suivre les avis. Dans la proposition de M. Isaac, ce Conseil devait être obligatoirement saisi : *a*) de toutes les questions d'ordre législatif à l'égard desquelles le Gouvernement serait autorisé à statuer par décret ; *b*) des questions qui lui seraient expressément renvoyées par les lois et règlements ; 3° chaque groupe de colonies recevrait une organisation administrative et constitutionnelle spéciale ; 4° des règles particulières organi-

seraient le régime commercial, la justice, la magistrature, les cultes, les finances, les postes et télégraphes. Mais les lois dont il s'agit ne seraient préparées qu'après avis des Conseils généraux des colonies représentées au Parlement. Pour les colonies non représentées, toutes les questions prévues comme donnant lieu à une réglementation spéciale feraient l'objet de décrets rendus au Conseil d'Etat après consultation des pouvoirs locaux ou du Conseil supérieur des colonies ; 5° enfin la proposition Isaac supprimait la promulgation locale et se contentait de l'insertion des lois et décrets au *Journal officiel* français, suivie de l'expiration d'un certain délai après l'arrivée du *Journal officiel* dans la colonie.

C'est encore en faveur d'une autonomie plus accentuée de nos colonies que se déclare M. Brunet, alors député de la Réunion (*J. O.*, Doc. parlam., Chambre, session ordinaire, 1895, p. 365). La proposition de M. Brunet tend à la suppression pure et simple du régime des décrets qui est l'expression d'une centralisation législative incompatible avec la situation et les besoins de chaque colonie. L'administration et le régime législatif de chacune de nos possessions devraient être réorganisés en les groupant selon le degré d'avancement de leur éducation politique. En aucun cas, le Gouvernement ne pourrait, en matière coloniale, procéder par voie de décret, sauf avis du Conseil d'Etat et pour l'application des lois votées par le Parlement.

Malgré l'urgence de ces réformes, et les discussions

dont elles ont été l'objet dans les Congrès (Cf. notamment Girault, *Rapports politiques entre métropole et colonies*; Chailley, *La législation qui convient aux colonies*, Rapports à l'Institut colonial, 1903, et Congrès colonial de 1900), aucune n'a pu, jusqu'à présent, être réalisée.

CONCLUSIONS

La comparaison du régime législatif de la métropole et des colonies fait ressortir une opposition absolue entre les principes qui déterminent en France et dans nos possessions d'outre-mer la procédure d'élaboration des lois, l'autorité dont elles émanent, le domaine de leur application, la promulgation dont elles sont l'objet.

Cette divergence procède elle-même d'un conflit entre deux conceptions qui se partagent le domaine du droit constitutionnel et administratif : la centralisation et la décentralisation.

Ce qu'il faut noter, c'est que la décentralisation n'a pas accompli les mêmes progrès dans les colonies que dans la métropole.

Le régime législatif des colonies se caractérise encore par une centralisation assez accentuée, et, à leur égard, le pouvoir exécutif métropolitain a plus d'attributions que dans la métropole quoique la tendance contemporaine, depuis 1854 et surtout depuis 1870, soit d'augmenter les pouvoirs du Parlement et de lui permettre d'évoquer la connaissance de questions qui sont du domaine des décrets. Enfin, l'organisation législative des colonies ne laisse

qu'une très faible place au rôle des Assemblées locales quand il en existe.

Nous constatons qu'à l'étranger, notamment dans les systèmes anglais et hollandais, prévalent des principes tout opposés ; les Assemblées coloniales jouissent de libertés plus étendues, limitées seulement par l'application des lois métropolitaines d'intérêt général, et le rôle du pouvoir exécutif est considérablement réduit.

Telle serait, croyons-nous, la direction vers laquelle devraient s'orienter les projets de réforme et telles sont, en effet, les idées dont s'inspirent les projets dont nous avons esquissé l'analyse.

Mais quel que soit le système théorique auquel il convient de s'attacher, il importe d'observer qu'il serait impolitique et dangereux de prétendre régler toutes les colonies par un régime uniforme, indistinctement applicable aux unes et aux autres. Chacune a une situation économique particulière et une civilisation propre ; on ne peut donc les soumettre aux mêmes lois, et il faut, à l'exemple de l'Angleterre, les répartir en diverses catégories, pour varier l'organisation législative suivant la classification adoptée.

Mais, dans la réalisation de ce programme, trois principes directeurs ne doivent pas être perdus de vue : 1^o il importe de soustraire le plus possible nos colonies au régime des décrets ; le Parlement, étant l'organe législatif par excellence de la nation, devrait user largement du droit qu'il possède d'évoquer toutes les questions d'ordre général intéressant la législation des colonies ;

2° Il importe que la législation coloniale soit faite *sur place* par une Assemblée composée de magistrats, de fonctionnaires ou de notables de la colonie, dont la composition varierait suivant le développement de l'esprit public dans chacune de nos possessions, sous le contrôle du gouverneur (Girault, *op. cit.*, t. I, p. 397). Personne ne peut être plus au courant des besoins locaux que les hommes du pays ou les fonctionnaires qui ont fait un long stage dans la colonie. Il faut restreindre le plus possible pour le gouverneur la faculté de légiférer par lui-même ;

3° Enfin, la représentation coloniale doit être maintenue à côté des Assemblées locales, parce que, malgré les critiques dont elle peut être l'objet, elle est un auxiliaire puissant pour le Parlement, dans la rédaction des lois qui peuvent intéresser directement ou indirectement les colonies. « L'essentiel, écrit M. Girault, c'est que chaque colonie ait dans le Parlement un avocat sur lequel elle « puisse compter pour défendre sa cause. C'est déjà beau-
« coup que de ne pouvoir être sacrifié sans avoir été en-
« tendu » (Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, déjà cité, p. 413).

Le maintien de la représentation coloniale ne fait pas double emploi avec l'extension des pouvoirs des Assemblées locales ; celles-ci gardent l'initiative de statuer sur les intérêts spéciaux de chaque colonie ; mais les grandes questions d'ordre constitutionnel, économique ou diplomatique, demeurent réservées au Parlement métropolitain et les colonies ne peuvent se désintéresser de leur solution

Les réformes qui s'inspireraient de ce programme, élargiraient notablement l'autonomie de nos possessions, sans relâcher le lien qui les attache à la mère-patrie, car les Assemblées locales savent bien que l'élargissement de leurs attributions vise uniquement le progrès de chaque colonie et ne peut donner les résultats espérés que sous la protection d'une grande et puissante nation capable d'assurer la stabilité des avantages qu'elle procure à la colonie.

A tous égards, la décentralisation législative s'impose comme le moyen le plus sûr d'élever nos possessions coloniales au plus haut degré de richesse et de civilisation.

Le Président de la Thèse,

C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Considérations générales	1
CHAPITRE I. — Historique législatif des colonies françaises ..	3
SECTION I. — <i>Des origines à Louis XIII</i>	6
SECTION II. — <i>Le régime spécial des Compagnies privilégiées</i> ...	7
SECTION III. — <i>Le Gouvernement royal direct</i>	10
SECTION IV. — <i>La période de 1789 à 1814</i>	16
SECTION V. — <i>La période des grandes Ordonnances et la loi du</i> <i>24 avril 1833</i>	20
SECTION VI. — <i>La période des sénatus-consultes</i>	28
SECTION VII. — <i>La période moderne et l'extension coloniale sous</i> <i>la III^e République</i>	31
CHAPITRE II. — Exposé du régime législatif actuel des colo- nies	37
SECTION I. — <i>De la promulgation des lois et décrets aux colonies</i> ;	37
SECTION II. — <i>Etude de quelques difficultés concernant l'applica-</i> <i>tion générale des actes législatifs dans toutes</i> <i>les colonies</i>	46
SECTION III. — <i>Le régime législatif des anciennes colonies</i>	54
1. — <i>La loi</i>	55
2. — <i>Le décret réglementaire</i>	59
3. — <i>Le décret simple</i>	61
4. — <i>Les arrêtés des Gouverneurs</i> ...	64
5. — <i>Participation restreinte des Conseils généraux</i>	65
SECTION IV. — <i>La situation des colonies régies par l'article 18 du</i> <i>sénatus-consulte de 1854</i>	66
CHAPITRE III. — Du pouvoir législatif en Algérie et en Tunisie .	71
SECTION I. — <i>L'Algérie</i>	71
1. — <i>Les sources de la législation algérienne</i>	71
2. — <i>L'application des lois métropolitaines en Algérie</i>	77
3. — <i>Règles spéciales à la publication et à la promulgation</i> <i>des lois et décrets en Algérie</i>	81
SECTION II. — <i>La Tunisie</i>	82

CHAPITRE IV. — La représentation parlementaire des colonies.	91
CHAPITRE V. — Les critiques adressées au régime actuel. — Indications de législation comparée et pro- jets de réforme	99
SECTION I. — <i>La critique du système en vigueur</i>	99
SECTION II. — <i>Aperçus de législation comparée</i>	107
SECTION III. — <i>Propositions de réforme</i>	114
CONCLUSION	121

ERRATA

Page 4, lignes 19 et 20, au lieu de : la loi du 13 avril 1833 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1833, lire 24 avril 1833 et 4 juillet 1866.

Pages 22, 32, 50 et 51, au lieu de : M. de Mony, lire *M. de Mouy*.

Page 26, ligne 7, au lieu de : De là leur suppression en 1838, lire 1848.

Page 33, ligne 17, au lieu de : Mais il suffit d'une évocation..., lire
Mais *suffit-il.....?*

Page 77, au lieu de : Application des lois métropolitaines algériennes,
lire Application des lois métropolitaines *à l'Algérie*.
